

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

УДК 342.951

ЛУНІНА ОЛЕНА СТАНІСЛАВІВНА

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЯК
ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Рябченко Олена Петрівна,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2015

Вступ	3
Розділ 1. Теоретико-правові засади виникнення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації	12
1.1. Аналіз наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.....	12
1.2. Конфліктність державної реєстрації як умова виникнення публічно-правового спору	35
Висновки до розділу 1.....	53
Розділ 2. Характеристика публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації	55
2.1. Правова природа, сутність та особливості публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції.....	55
2.2. Класифікація публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.....	80
2.3. Сторони публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та їх правовий статус.....	102
Висновки до розділу 2.....	127
Розділ 3. Вдосконалення чинного законодавства як спосіб усунення конфліктності відносин у сфері державної реєстрації	131
3.1. Шляхи вдосконалення правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації.....	131
3.2. Формування належної правової процедури вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації у адміністративних судах.....	151
Висновки до розділу 3.....	169
Висновки	172
Список використаних джерел	180

ВСТУП

Актуальність теми. Захист прав, свобод, законних інтересів фізичних, юридичних осіб від порушень з боку суб'єкта владних повноважень є важливим напрямком діяльності демократичної, соціальної, правової держави і стосується, в тому числі – державної реєстрації. Враховуючи імперативний характер рішень, дій суб'єктів владних повноважень у сфері державної реєстрації, основним способом захисту прав, свобод, законних інтересів у цій сфері виступає адміністративне судочинство. Аналіз судової практики адміністративних судів доводить наявність суттєвих проблем, пов'язаних із відсутністю єдності правових позицій щодо належного визначення сторін, третіх осіб у таких спорах, судової юрисдикції, процесуальної форми розгляду таких спорів, зокрема – у випадках розгляду у порядку скороченого провадження тощо. Непоодинокі помилки у визначенні правової природи спірних правовідносин у сфері державної реєстрації.

Значною мірою виникнення вказаних помилок пов'язане із існуючими недоліками адміністративного процесуального та адміністративного матеріального законодавства у сфері державної реєстрації (наявність прогалин, колізій). Вказане свідчить про необхідність теоретичного дослідження сутності таких спорів, особливостей процесуального порядку їх вирішення.

Аналіз існуючих наукових досліджень дозволяє виділити такі напрямки наукових досліджень: 1) загальне визначення сутності публічно-правового спору (Ю.С. Педько, О.В. Скочиляс-Павлів, К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб), а також видових по відношенню до нього явищ: адміністративно-правовий спір (Л.В. Бринцева, О.Б. Зеленцов, Д.В. Лученко, Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна, Г.Й. Ткач), державно-правовий конфлікт (Ю.Г. Барабаш); 2) аналіз окремих видів правових відносин у сфері державної реєстрації:

реєстраційні провадження (О.Г. Юшкевич), організація суб'єктів владних повноважень (М.П. Гурковський), окремі напрямки державної реєстрації (І.В. Антипенко, Я.Є. Барц, І.В. Михайлишин, Т.В. Мехтієва, К.В. Ростовська). Таким чином, предметом досліджень виступають або визначення публічно-правового спору у цілому, або специфіка правовідносин в окремих сферах державної реєстрації. Крім того, слід відмітити такий напрямок наукового пошуку як дослідження сутності та особливостей окремих видів публічно-правових спорів та публічно-правових конфліктів, визначених, виходячи з відповідних сфер правовідносин (А.О. Веденяпін, А.К. Гасанова, Н.М. Гладка, М.Г. Кобилянський, М.І. Цуркан).

Крім вказаних вище досліджень, робота базується також на загальних наукових здобутках у сфері адміністративного права та адміністративного судочинства, а також окремих наукових результатах у сфері цивільного права та процесу. В цьому розрізі слід відмітити роботи таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, В.В. Комаров, Р.О. Куйбіда, О.І. Миколенко, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк, М.М. Тищенко. Із досліджень зарубіжних, зокрема російських науковців, доцільно відмітити роботи О.Б. Зеленцова, Ю.В. Тихомирова, Л.О. Терехової, О.В. Хахалевої, Н.Ю. Хаманєвої.

Проте, проблема визначення сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства ще не була належним чином піддана науковому аналізу, що обумовило актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету. Дослідження спрямоване на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1179 (1999)

щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом №3435-IV від 09.02.2006).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства, встановленні специфічних рис такого спору, виявленні недоліків правового регулювання адміністративних матеріальних та процесуальних відносин, які сприяють виникненню вказаних спорів та ускладнюють порядок їх вирішення в адміністративному судочинстві, а також обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

Відповідно до зазначеної мети поставлено такі завдання:

- здійснити аналіз наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та провести їх систематизацію;
- охарактеризувати конфліктність державної реєстрації як умову виникнення публічно-правового спору;
- визначити правову природу, з'ясувати сутність, сформулювати особливості публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції;
- здійснити класифікацію публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації;
- встановити сторони публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та особливості їх правового статусу;
- визначити шляхи вдосконалення правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації;

- виділити основні напрямки вдосконалення адміністративного процесуального законодавства з метою формування належної правової процедури вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації у адміністративних судах;

- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного адміністративного матеріального та процесуального законодавства в напрямку посилення гарантій прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави в адміністративному судочинстві при вирішенні адміністративних справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є публічно-правові спори в сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. За допомогою діалектичного методу з'ясовано сутність адміністративного судочинства як процесуальної форми руху адміністративної справи щодо публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Застосування формально-юридичного методу дозволило проаналізувати та розкрити зміст понять та норм права, необхідних для дослідження.

За допомогою застосування методу порівняльного аналізу разом із методом синтезу з'ясовано сутність адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації (Розділ 1, підрозділ 1.1). Застосування логіко-семантичного методу надало можливість встановити сутність поняття державної реєстрації, в межах якого за допомогою методу аналізу охарактеризовано конфліктність державної реєстрації як умову виникнення публічно-правового спору (Розділ 1, підрозділ 1.2). За допомогою методів синтезу, системно-структурного методу

у взаємозв'язку із формально-юридичним методом визначено правову природу, сутність та особливості публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції (Розділ 2, підрозділ 2.1). За допомогою методу класифікації та групування у поєднанні із методом індукції визначено види публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації (Розділ 2, підрозділ 2.2). Поєднання діалектичного, формально-юридичного методів дозволило охарактеризувати сторони публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, розкрити їх окремі проблемні питання (Розділ 2, підрозділ 2.3). Застосування системно-структурного методу дозволило визначити елементи публічно-правового спору у сфері державної реєстрації (Розділ 2, підрозділи 2.1, 2.3). Застосування методу дедукції у взаємозв'язку із формально-юридичним методом дозволило узагальнити отримані результати дослідження, визначити основні проблеми адміністративного матеріального та процесуального законодавства та визначити напрямки його вдосконалення (Розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2) Застосування у взаємозв'язку таких методів, як формально-юридичного, порівняльного аналізу, синтезу дозволило обґрунтувати конкретні пропозиції щодо усунення недоліків у чинному адміністративному матеріальному і процесуальному законодавстві, а також вдосконалення практики його застосування при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Нормативною базою роботи є Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), окремі міжнародні акти у сфері судочинства та основних прав людини, інше національне адміністративне матеріальне законодавство у сфері державної реєстрації. Емпіричну базу дослідження становить судова практика адміністративних та господарських судів, починаючи з 2013 року і по теперішній час, дані судової статистики Управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України, управління вивчення судової

практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, політико-правова публіцистика, енциклопедичні та довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених теоретичним та практичним проблемам визначення сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації як предмету юрисдикції адміністративних судів, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, пов'язаних із встановленням правової природи, систематизації, судовим розглядом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. У результаті проведеного дослідження сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни.

Уперше

- обґрунтовано необхідність визначення публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства з врахуванням таких його елементів як сторони та предмету спору. Публічно-правовим спором у сфері державної реєстрації визначено динамічне юридичне явище, яке полягає у протиборстві сторін спору відносно одного предмету, що стосується визнання законним юридичного акту, в якому відображені певні відомості, інформація у реєстрі стосовно суб'єкта, що надає його діяльності законності та юридичного значення та забезпечується реалізацією публічного інтересу іншою стороною спору – суб'єктом владних повноважень;

- визначено особливості провадження у справах щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації в адміністративних судах. Такі особливості стосуються: 1) процесуальної форми провадження; 2) права на оскарження судового рішення; 3) суб'єктів спірних правовідносин, які можуть виступати сторонами у даних спорах;

- положення щодо правового регулювання процесуальної форми розгляду адміністративним судом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та внесення змін до КАС України в напрямку закріплення випадків застосування скороченого провадження щодо цієї категорії справ.

Удосконалено

- визначення державної реєстрації шляхом поєднання виділених в правовій доктрині широкого та вузького її значень. Державну реєстрацію визначено як юридичний акт, який полягає у відображенні уповноваженим суб'єктом об'єкта реєстрації у реєстрі, що надає об'єкту законності та юридичного значення;

- обґрунтування критеріїв систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та запропоновано застосувати такі критерії як елементи спору: предмет та сторони;

- визначення завдання адміністративних судів з позицій охорони та захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави у публічно-правових відносинах, у зв'язку з чим запропоновано включити до юрисдикції адміністративних судів, передбаченої КАС України, випадки звернення органів державної фіскальної служби щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців, а також у разі звернення із позовом про скасування державної реєстрації змін до установчих документів. Доведено, що такі випадки не можуть розглядатись як публічно-правові спори;

- положення щодо особливостей адміністративного процесуального статусу сторін по окремих категоріях публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Дістало подальшого розвитку

- науковий підхід щодо визначення державної реєстрації як адміністративно-правового інституту на підставі сформульованих

специфічних змістовних ознак, враховуючи думку Т.В. Мехтієвої: сфера існування; принципи організації управлінського впливу; методи здійснення контролю за фактичним виконанням обов'язкових умов, пов'язаних із державною реєстрацією, діяльністю суб'єктів реєстраційних правовідносин; порядок регулювання певних сфер адміністративних правовідносин; взаємозв'язок норм у сфері державної реєстрації; взаємозв'язок змісту і форми;

- теоретичні положення про процесуальні форми реалізації судової адміністративної юрисдикції з позицій доповнення процесуальною формою затвердження угод, укладених у результаті медіації по окремих категоріях таких спорів, що доведено на прикладі вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації;

- обґрунтування можливості зміни процесуальної форми провадження у сфері державної реєстрації залежно від категорії таких справ, що впливає також на процесуальний порядок та строки оскарження судових рішень;

- визначення правової природи державної реєстрації шляхом врахування детермінанти конфліктності як умови виникнення публічно-правових спорів;

- пропозиції щодо вдосконалення адміністративного матеріального законодавства, спрямованого на врегулювання медіації як способу досудового врегулювання публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

- у законотворчій діяльності для удосконалення чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства щодо гарантій прав, свобод та законних інтересів учасників розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації;

- у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів правозастосування - суддів адміністративних судів;

- у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення питань вдосконалення гарантій прав, свобод та законних інтересів учасників розгляду адміністративних справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації;

- у навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Адміністративний процес» у юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної проблематики.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію виконано і обговорено на засіданнях кафедри конституційного і адміністративного права Юридичного інституту Національного авіаційного університету. Основні результати дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях «Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ» (25 лютого 2015 р., м. Тернопіль) (тези опубліковані), «Шості економіко-правові дискусії» (3 березня 2015 р., м. Львів) (тези опубліковані).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи викладено у шести статтях, вміщених у фахових юридичних виданнях (в тому числі одна – у виданні, яке внесено до наукометричних баз Index Copernicus International (Польща)), та тезах двох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Розділ 1

Теоретико-правові засади

виникнення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

1.1. Аналіз наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

Розвиток законодавства і юридичної практики у напрямку гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб в Україні визначає необхідність поглибленого аналізу проблеми вдосконалення судових процедур вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Наведена теза ґрунтується на узагальненнях не тільки судової практики адміністративних і господарських судів, але й практики громадських організацій. Доречно, у цьому зв'язку, навести положення аналітичної довідки щодо врегулювання питань, пов'язаних із проведенням державної реєстрації прав на нерухоме майно в частині відмови у проведенні реєстрації, підготовленої двома організаціями МСБ "Асоціація приватних роботодавців" (м. Харків) та Спілка підприємців "Стіна" (м. Вінниця) за підтримки Міжнародного центру приватного підприємництва СІРЕ Україна. У довідці було вказано про недавні зміни в законодавстві щодо реєстрації речових прав та, як наслідок – наявність під час розгляду справ неврегульованих питань та формування остаточної правової позиції суду безпосередньо в процесі розгляду справ та в ході перегляду ухвалених по ним рішень судами вищих інстанцій [11]. Проблемний характер врегулювання чинним законодавство відносин у сфері

державної реєстрації позначається на необхідності надання додаткових роз'яснень вищими судами за результатами узагальнення судової практики. Так, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 №8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» (далі – постанова Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») у п.7 вказано проте, що державна реєстрація є одним із способів впливу держави на формування та розвиток публічно-правових відносин [161]. На офіційному сайті Державної реєстраційної служби України міститься інформація щодо здійснення державної реєстрації, яка стосується: а) актів цивільного стану; б) речових прав на нерухоме майно; в) іпотек; г) юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; д) легалізації об'єднань громадян; е) політичних партій; ж) друкованих засобів масової інформації. Чинним законодавством передбачено реєстрацію фізичних осіб за місцем перебування та місцем проживання, відповідно Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», як внесення відомостей про місце проживання або місце перебування до визначених цим Законом документів та до реєстраційного обліку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб (абзац сьомий ст.3) [167]. Також слід вказати про процедури реєстрації податкових накладних, що регламентовано ст.14 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI (далі – ПК України) [104], Порядком ведення Єдиного реєстру податкових накладних, відповідно Постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 №1246 [155]. Процедури державної реєстрації здійснюються і щодо судових експертів шляхом унесення даних до Реєстру атестованих судових експертів, а також у сфері діяльності Державної автомобільної інспекції МВС. Підсумовуючи, можна зазначити, що на сьогоднішній день фактично кожен центральний орган виконавчої влади має у своєму віданні один або кілька різних реєстрів. Враховуючи вказану різноманітність та проблемність

відносин у сфері державної реєстрації актуальним постає питання щодо вирішення спорів у цій сфері. Аналіз судової практики, зокрема за даними Єдиного державного реєстру судових рішень дає підстави стверджувати, що переважна більшість спорів у цій сфері виникає з публічних правовідносин, а основна маса спорів – розглядається адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства. Враховуючи вказане, питання адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації має не тільки теоретичний, але й практичний інтерес.

Визначення сутності адміністративного судочинства як способу вирішення вказаних спорів актуалізує необхідність звернення до наукових праць щодо визначення сутності власне адміністративного судочинства. Аналіз відповідних наукових поглядів дає підстави характеризувати останні наукові напрацювання стосовно сутності адміністративного судочинства як такі, що стосуються, переважно лише окремих проблем, окремих його інститутів. В цьому розрізі слід відмітити, передусім, роботи Ю.С. Педька [99], К.Ю. Пуданс-Шушлебінної [173], В.В. Городовенка [32], М.В. Жернакова [43], І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди [63]. Слід відмітити лише окремі роботи, що мають більш загальний характер. Таким є дисертаційне дослідження П.В. Вовка «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції» (2009 р.), що присвячене встановленню сутності такого захисту. Разом із тим, його сфера обмежується провадженням у суді першої інстанції.

Також слід окремо відмітити появу протягом 2007-2013 р.р. значної кількості підручників та навчальних посібників з адміністративного судочинства. У цьому розрізі слід відмітити колективні праці, видані під редакцією Н.В. Александрової [96], О.М. Пасенюка [8], О.П. Рябченко [7].

Більш ранні наукові роботи (2003 – 2007 р.р.) стосуються, в основному, характеристики адміністративного судочинства в рамках визначення його

місця в системі адміністративного процесу та адміністративної юстиції. В цьому розрізі слід відмітити роботи О.В. Кузьменко [67], Е.Ф. Демського [35], О.М. Бандурки та М.М. Тищенка [15]. Слід також відмітити наявність окремих видань монографічного характеру, присвячених суто питанням адміністративного судочинства. Такими є роботи, зокрема, В.С. Стефанюка [187], І.Б. Коліушка та Р.О. Куйбіди [62], а також настільна книга судді з проблем теорії та практики адміністративної юстиції України, видана у 2007 р. під редакцією О.М. Пасенюка [2]. Визнаючи їх обґрунтованість та наукову значимість, слід відмітити, що внаслідок істотних змін у законодавстві здобутки цих вчених вимагають додаткової актуалізації.

Таким чином, щодо загального поняття адміністративного судочинства визначено три основні групи наукових поглядів, зокрема стосовно: 1) характеристики адміністративного судочинства в рамках визначення його місця в системі адміністративного процесу та адміністративної юстиції; 2) загальне визначення інститутів адміністративного судочинства (таких, як адміністративний позов, докази тощо); 3) останні (протягом 2012-2015 р.р.) наукові напрацювання щодо окремих інститутів адміністративного судочинства. На сьогоднішній день однією з найбільш поширених є позиція, відповідно до якої адміністративне судочинство розуміється як один з видів судочинства в широкому значенні, під яким розуміється процесуальна форма здійснення правосуддя, діяльність суду. Судочинство розглядається як вид державної діяльності, пов'язаної із розглядом і вирішенням судових справ [23, с. 897].

Визначення сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації вимагає визначення також інших ключових для цього дослідження термінів, таких як «форми захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів»; «правосуддя»; «адміністративна юрисдикція»; «публічно-правовий спір»; «захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів»; «охорона прав,

свобод, законних інтересів». Стосовно визначення сутності цих правових явищ слід назвати роботи В.В. Комарова [68, с. 17], В.Т. Маляренка [23, с. 771], Ю.Л. Власова [23, с. 1011; 191, с. 360], К.О. Тимошенко [196], Н.Є. Хлібороб [210], О.В. Стукаленко [188], І.М. Риженко [176] та інші. Аналіз вказаних робіт дозволяє стверджувати про, в цілому, усталеність значення вказаних термінів у науці. Певне виключення складає лише термін «публічно-правовий спір». Так, окремі науковці пропонують замінити його іншим терміном: «адміністративно-правовий спір» [201]. Втім, враховуючи усталеність в юридичній практиці та доктрині адміністративного судочинства терміну саме «публічно-правовий спір», а також наявність певних суперечностей серед вчених, які визначають сутність терміну «адміністративно-правовий спір», доцільним уявляється взяти за основу для подальшого дослідження саме термін «публічно-правовий спір». Більш детально співвідношення вказаних понять буде розкрито у підрозділі 2.1.

Характеристику адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації уявляється доцільним надавати виходячи, передусім, з відмінностей цього способу вирішення від інших способів. Разом із тим, на сьогоднішній день ані публічне законодавство, ані доктрина публічного права не визначає таке поняття, як «способи вирішення публічно-правових спорів». Разом із тим, Ю.С. Педько, характеризуючи публічно-правовий спір у широкому розумінні, зазначає, що розбіжності, які становлять сутність такого спору, полягають у тому, що рішеннями, діями чи бездіяльністю порушені чи можливо порушені суб'єктивні права й обов'язки фізичних чи юридичних осіб або з тим, що на них незаконно покладений буд-який юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до адміністративної або дисциплінарної відповідальності [23, с. 771]. З наведеного очевидним впливає те, що вирішення публічно-правового спору тісно пов'язано із захистом порушених прав, свобод, законних інтересів. Отже, говорячи про способи вирішення

публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, слід, в першу чергу, згадати існуючі способи такого захисту. Слід зауважити, що на відміну від приватного законодавства, зокрема Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV (далі – ЦК України) [213], публічне не містить прямих вказівок на перелік суб'єктів захисту публічних прав, свобод, законних інтересів. Зокрема, у гл. 3 р. 1 ЦК України (ст.ст. 16-19) за вказаним критерієм розрізняється захист цивільних прав: судом; Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування; нотаріусом; самозахист цивільних прав. Щодо ж доктрини у сфері приватного права, то слід навести положення, що містяться у підручнику з цивільного процесу, виданому у 2011 р. під редакцією В.В. Комарова, відповідно до якого виділяються наступні форми захисту цивільних прав: 1) судовий захист; 2) адміністративний захист; 3) захист нотаріусом; 4) захист Європейським судом з прав людини, який діє відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; 5) захист в альтернативному порядку – третейськими судами, комісіями по трудових спорах, за участю медіатора тощо [68, с. 17].

Доктрина у сфері публічного права не виділяє аналогічних форм захисту публічних прав, свобод та інтересів. Разом із тим, звернення до основних праць у сфері адміністративного права дозволяє з упевненістю зробити висновок про існування двох порядків оскарження у сфері державного управління: судовий та адміністративний (позасудовий) [6, с. 380-381, 384]. В рамках цього наукового підходу уявляється доцільним проводити це дослідження.

Слід відмітити недостатність на сьогоднішній день наукової уваги до питання визначення суб'єктів захисту прав, свобод, законних інтересів у сфері державної реєстрації. Вказане проявляється у відсутності комплексних наукових досліджень, публікацій на рівні навчальних посібників, монографій тощо, присвячених вказаному питанню. Для порівняння, питанням захисту

права інтелектуальної власності присвячено чимало робіт, причому як на рівні дисертаційних досліджень, так і на рівні окремих публікацій [31; 47; 61; 106]. Попри таку ситуацію, не викликає сумнівів доцільність зазначеного вище підходу щодо можливості вирізнити у розглядуваній сфері такі порядки, як судовий та позасудовий захист, на що вказувалось вище.

Вирішення питання про визначення суб'єктів захисту прав, свобод та інтересів у сфері державної реєстрації у позасудовий спосіб виходить за межі цього дослідження. Разом із тим, навіть не вдаючись до такого визначення, при характеристиці адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у цій сфері уявляється можливим визначити відмінності судової форми захисту прав від форм позасудового захисту в цілому. Слід зауважити, що вихідними тезами у цьому відношенні також можуть слугувати положення доктрини цивільного процесу щодо сутності правосуддя та його специфіки порівняно із іншими видами юрисдикцій, що викладені у підручнику з цивільного процесу, який наведено вище. Аналіз вказаних положень дозволяє виділити наступні специфічні ознаки правосуддя: 1) є формою реалізації судової влади, втілює її винятковість та повноту; 2) здійснюється у специфічній процесуальній формі; 3) процесуальна форма здійснення правосуддя зумовлена не адміністративними веліннями, а особливостями розгляду тих чи інших справ; 4) правосуддя за своїм призначенням спрямовано на вирішення відповідних справ, інші функції не повинні покладатись на правосуддя; 5) рішення органів правосуддя мають пріоритет перед рішеннями інших органів, мають законну силу [68, с. 23-28]. Зазначені положення можна розглядати як конкретизацію усталеного як в правовій доктрині, так і серед юристів-практиків визначення правосуддя, під яким розуміється правозастосовна діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних та адміністративних справ з метою охорони прав та свобод людини та

громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави [23, с. 721].

Слід окремо зауважити, що звернення до інших понять у сфері адміністративного права та адміністративного судочинства, зокрема до поняття «адміністративна юрисдикція» не полегшує завдання щодо визначення інших суб'єктів захисту прав, свобод, законних інтересів у сфері державної реєстрації, аніж суди. Найбільш визнаним розумінням цього поняття є визначення, наведені у Великому енциклопедичному юридичному словнику, виданому у 2012 р. під редакцією Ю.С. Шемшученка, а також у Сучасній правовій енциклопедії, що видана у 2010 р. під редакцією О.В. Зайчука. Зокрема, під юрисдикцією розуміється встановлена нормами права сукупність повноважень органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів права розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати юридичні факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції. Адміністративна юрисдикція визнається одним з видів юрисдикції [23, с. 1011; 191, с. 360]. Але вказаними позиціями не вичерпуються наукові погляди щодо сутності адміністративної юрисдикції. Так, О.М. Пасенюк наводить наукову позицію О.Б. Зеленцова щодо розрізнення широкого (багато суб'єктного) та вузького (управлінського) підходу щодо розуміння адміністративної юрисдикції. За широким підходом суб'єктами адміністративної юрисдикції визнаються усі державні органи, як судові так і не судові, до повноважень яких належить вирішення адміністративних справ та застосування санкцій в адміністративному порядку. За вузьким (управлінським) підходом суб'єктами адміністративної юрисдикції є всі державні органи, зазначені вище, окрім судових. Разом із тим, надалі О.Б. Зеленцов стверджує, що становленню України як правової держави відповідає розуміння адміністративної юрисдикції, яким охоплюються, передусім, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, і лише як виняток – повноваження

квазісудових органів або органів виконавчої влади [2, с. 22; 48, с. 110]. Слід зауважити, що сам О.М. Пасенюк притримується саме такого підходу до розуміння адміністративної юрисдикції і зазначає, що з цих позицій адміністративну юрисдикцію слід розуміти не як частину виконавчо-розпорядчої діяльності, а як судову функцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. При цьому юрисдикційні повноваження можуть передаватись органам виконавчої влади лише в суворо обмежених межах і на підставі. Адміністративно-судова юрисдикція, здійснювана у рамках адміністративного судочинства має складати основу, серцевину усієї адміністративно-юрисдикційної діяльності [2, с. 22]. Ознаки правосуддя в адміністративному судочинстві формулює П.В. Вовк. На думку дослідника, такими основними ознаками є: здійснення тільки судом, призначенням є вирішення спору про право, врегулювання процедур відправлення процесуальним законодавством, результатом є судові рішення, що приймається іменем (ім'ям) України і є обов'язковим на всій території України [26, с. 40-41]. Враховуючи наведене, слушною уявляється думка щодо наступних властивостей правосуддя як форми захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів перед іншими формами, які одночасно можна вважати і його перевагами: 1) універсальність як можливість застосування до будь-яких правовідносин; 2) організаційна самостійність його здійснення (незалежними державними судами); 3) здійснення у процесуальній формі, яка втілює найважливіші демократичні принципи правосуддя та відкрита для застосування загальноновизнаних принципів в норм міжнародного права у галузі правосуддя; 4) це форма реалізації окремої гілки влади – судової влади; 5) рішення органів правосуддя має пріоритет перед іншими органами влади [68, с. 20-27]. Слід відмітити, що вказані положення були висловлені у сфері цивільного процесу, але уявляється, що вони цілком можуть бути застосовані також і стосовно адміністративного судочинства.

Неважко помітити, що такі специфічні риси правосуддя, як організаційна незалежність органів судової влади, наявність суворо регламентованої актом високого рівня юридичної сили (законом) процесуальної форми, наявність таких інститутів, як відводи, процесуальні строки, оскарження винесених судових рішень до вищестоящих судів тощо спрямовані, передусім, на гарантування прав, свобод, законних інтересів осіб при розгляді справи.

Враховуючи наведене, можливим є виділити основні переваги адміністративного судочинства як способу вирішення конкретного публічно-правового спору у сфері державної реєстрації: 1) підвищений рівень гарантованості прав, свобод, законних інтересів осіб при розгляді конкретної справи; 2) найвища юридична сила судового рішення серед індивідуальних актів органів влади.

Якщо порівнювати цивільне, адміністративне та господарське судочинство, то не викликає сумнівів, що на сьогоднішній день найбільша кількість спорів у сфері державної реєстрації розглядається саме адміністративними судами. Як уявляється, це пов'язано із вираженою публічно-правовою природою переважної частини правовідносин, що складаються між державним реєстратором та особою, яка до нього звертається. Більше того, можна стверджувати, що в порядку адміністративного судочинства розглядається переважна більшість спорів у сфері державної реєстрації, і лише деякі з них розглядаються у порядку цивільного або господарського судочинства. Зокрема, до таких можна віднести спори про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) державного реєстратора. Окремі категорії таких спорів наведено також у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01.03.2013 р. № 3 [128]. Так,

вирішуючи питання щодо юрисдикції спорів у сфері реєстрації об'єктів права інтелектуальної власності Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у п. 5 вказаної Постанови зазначив, що реєстрація об'єктів права інтелектуальної власності відповідно до вимог чинного законодавства здійснюється Державною службою інтелектуальної власності України. Проте необхідно враховувати, що авторське право на твір виникає внаслідок факту створення твору. Тому для виникнення та здійснення авторського права не вимагається реєстрація права на твір чи будь-яке інше спеціальне його оформлення, а також виконання будь-яких інших формальностей. Реєстрація може здійснюватись на вимогу суб'єкта авторського права, але вона не має правостановлюючого характеру. У зв'язку з цим у спорах, що виникають у сфері використання об'єктів авторського і суміжних прав, здійснюється захист цивільних прав та інтересів суб'єктів, а не вирішуються питання про порушення в сфері публічно-правових відносин. Тому такі спори підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства незалежно від того, що відповідачем у справі може виступати Державна служба інтелектуальної власності України як орган державної влади (суб'єкт владних повноважень), оскільки характер спору є цивільним. Разом із тим спори, що виникають у сфері використання інших об'єктів права інтелектуальної власності, де обов'язковою є державна реєстрація права, за позовами до Державної служби інтелектуальної власності України як органу державної влади (суб'єкта владних повноважень) залежно від предмета та підстави позову і при наявності публічно-правового характеру спору не підлягають розгляду за правилами цивільного судочинства [128].

Іншим прикладом подібних справ можна визначити справи, передбачені п. 24 вказаної Постанови. Зокрема, вказується, що у порядку цивільного судочинства розглядаються спори щодо права особи на житло, зокрема щодо взяття на облік громадян, які потребують поліпшення

житлових умов, або зняття із такого обліку, зняття з реєстраційного обліку місця проживання за наявності спору. Такі спори названо житловими (цивільними) спорами, незалежно від участі у справі як відповідача суб'єкта владних повноважень.

Останню категорію можна визначити з п. 27 вказаної Постанови. Зокрема, суд вказав, що свідоцтво про право власності на нерухоме майно, видане відповідно до закону, належить до документів, на підставі яких згідно зі статтею 19 Закону України від 1 липня 2004 року N 1952-IV "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" провадиться реєстрація права власності, яке вони посвідчують. У зв'язку із цим суд відповідно до частини першої статті 21, статті 393 ЦК України визнає незаконним і скасовує такий акт, виданий владним органом, повністю або частково, якщо він суперечить актам цивільного законодавства та порушує цивільні права або інтереси. Такі спори за участю фізичних осіб розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Слід відмітити, що обов'язок відповідного органу (посадової особи) щодо вчинення реєстраційних дій (п. 5), взяття на облік та зняття з нього (п. 24), видачі свідоцтва про право власності на нерухоме майно (п. 27) впливає саме з його завдань, а отже носить публічний характер. Таким чином, зазначені спори слід вважати публічно-правовими. Не вдаючись до детального критичного аналізу вказаних позицій, уявляється, що віднесення таких спорів до цивільної юрисдикції зумовлено тісним зв'язком реалізації вказаних публічних обов'язків органами (посадовими особами) та реалізації фізичними та юридичними особами відповідних приватних прав (інтелектуальної власності, на нерухомість, житлових прав).

Таким чином, можна визначити спори, які попри наявність однією з сторін суб'єкта владних повноважень розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Значення адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації добре простежується через перелік таких спорів. В цьому відношенні увагу привертають п.п. 7, 8, а також п. 9 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів». Відповідно до цих пунктів можна визначити наступні категорії публічно-правових спорів: 1) з приводу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, змін до установчих документів юридичних осіб та зміни імені або місця проживання фізичних осіб - підприємців, припинення юридичних осіб та підприємницької діяльності фізичними особами - підприємцями, зміни мети установи у встановленому законом порядку; 2) з приводу реєстрації громадських об'єднань; 3) справи про заборону громадського об'єднання, про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації; 4) спори з приводу реєстрації та припинення особливих об'єднань, таких як політичні партії, благодійні організації, професійні спілки, торгово-промислові палати; 5) спори з приводу дій, рішень державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця з питань реєстрації; 6) спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку. Слід зауважити, що зазначений перелік є відкритим та з наукової точки зору не замінює собою систематизації публічно-правових спорів як предмету адміністративного судочинства у цій сфері, що буде окремим напрямом пошуку у підрозділі 2.2.

Попри безпосередній взаємозв'язок окремих рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень із правовідносинами у сфері державної реєстрації, поглиблений аналіз цього взаємозв'язку показує необхідність уточнення дефініції «публічно-правові спори у сфері державної реєстрації». Так, у п.п. 7.3, 7.4 п. 7 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» наведено такі категорії справ,

як: 1) звернення органів державної податкової служби в установленому законом порядку про винесення судового рішення щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 2) звернення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку відповідно до пункту 5-2 статті 8 Закону України від 30.11.96 р. № 448/96-ВР «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (далі – Закон «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні») [124] до суду про припинення юридичної особи – емітента. Попри те, що вказівка щодо зазначених справ розміщена у п. 7, який, виходячи зі змісту його першого абзацу, присвячений питанням спорів у сфері державної реєстрації, уявляється, що ці справи не слід розглядати як публічно-правові спори у сфері державної реєстрації. Зазначений висновок впливає з наступного. По-перше, ці справи впливають не з відносин державної реєстрації. Навпаки, відносини державної реєстрації виникають вже після вирішення такого спору, на підставі відповідного судового рішення. По-друге, в таких випадках відповідні державні органи діють на виконання своїх повноважень. Отже, основною причиною вказаних звернень, як уявляється, є не суперечність між сторонами, як це має місце при публічно-правовому спорі, а виконання вимог закону, і попередньо можна зробити висновок, що такі справи не можна характеризувати як спірні. Це питання буде додатково досліджено у підрозділі 2.2.

Вказане актуалізує також розгляд питання щодо відповідності реально виконуваних функцій адміністративних судів завданням адміністративного судочинства. Адже, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [58], завдання адміністративного судочинства визначено, передусім, як захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єкта владних повноважень. В даному ж випадку до адміністративного суду звертається не

особа, а суб'єкт владних повноважень, а рішення приймається саме щодо особи. Слід відмітити, що вказана ситуація вже була предметом уваги науковців. Зокрема, детальну оцінку їй надали І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда. Зокрема, вчені вказують, що такі справи віднесено до юрисдикції судів, щоб запобігти порушенням прав особи через здійснення судового контролю за реалізацією «втручальних» повноважень органів влади. Це не лише не суперечить завданню адміністративного судочинства, а й прямо впливає з нього. Водночас, вчені зазначають про необхідність скорочення, по можливості, кола подібних справ, небажаність такого розширення компетенції судів. Оптимальною, на їх думку, є модель, коли орган приймає рішення, а особі надається певний час для його оскарження. І лише після закінчення терміну оскарження, якщо скарги (позову) не подано, рішення можна виконувати примусово. З іншого боку, вказується, що її реалізація вимагає не змін до Кодексу адміністративного судочинства, а суттєвої ревізії матеріального законодавства [63]. Слід відмітити, що зазначені у п.п. 7.3, 7.4 п. 7 постанови ПВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» справи є не єдиними, що розглядаються адміністративними судами в подібному порядку. Такими можна визначити справи, передбачені ст.ст. 183, 183-1, 183-3 КАС України. Зазначене свідчить про достатньо широке коло таких справ. Виключення їх з юрисдикції адміністративних судів означає необхідність обґрунтування достатньо значних змін до адміністративного матеріального законодавства, що виходить за рамки цього дослідження. Разом із тим, не викликає сумніву необхідність досягнення відповідності реально виконуваних функцій адміністративних судів та формулювання завдання адміністративного судочинства.

Попри наведену позицію І.Б. Коліушка та Р.О. Куйбіди щодо судового контролю за реалізацією «втручальних» повноважень органів влади постає питання: чи відповідають виконуваним при розгляді таких справ функції суду

поняттю «захист», що визначено у ч. 1 ст. 2 КАС України, або ж це насправді є правовою охороною? Для відповіді на таке питання необхідно, передусім, звернутись до напрацювань щодо визначення понять «правовий захист» та «правова охорона». Грунтовний аналіз наукових робіт у цій сфері провели І.М. Риженко [176] та О.В. Стукаленко [188]. Зокрема, І.М. Риженко вказує на можливість виділення трьох основних підходів до співвідношення цих понять. Представники першого блоку вважають, що «захист» - це «охорона» у вузькому значенні слова, тобто фактично ототожнюють ці два поняття. «Захист - це складова поняття охорони», - стверджують представники другого блоку і пропонують термін «охорона» вживати до порушення права, а термін «захист» застосовувати після правопорушення, для відновлення порушеного права. Згідно із третьою думкою, «правова охорона» і «правовий захист» - це самостійні інститути, які мають лише частковий збіг [176]. Визнаючи ґрунтовність проведеного І.М. Риженко наукового аналізу, слід визнати, що окремі позиції носять достатньо спірний характер. Зокрема, щодо представників першого блоку висновок зроблено на тій підставі, що ними поняття «захист» розглядався лише як поняття «охорона» у вузькому значенні. Змістовно ж ці поняття значним чином відрізнялись, і фактично, перший напрям слід поєднати з другим [176]. Аналогічне зауваження можна зробити також щодо третьої позиції. Зокрема, наведений висновок зроблено на підставі того, що представники цього третього підходу вкладають різний зміст у ці поняття: «захист» - це заходи щодо припинення порушення права, його відновлення тощо. «Охорона» ж – це заходи щодо недопущення порушення права. Слід відмітити, що такий підхід теж по суті збігається із другим. Тому, попри різне буквальне формулювання розглядуваного співвідношення, слід зробити висновок про наявність в цілому усталеного підходу до розуміння та співвідношення вказаних понять. Такий підхід отримав на сьогоднішній день поширення у юридичній практиці, про що свідчить існування визначення правової охорони в термінологічному

словнику інформаційної системи «Ліга-Закон», де під нею розуміється система державних, правових і громадських заходів, спрямованих на забезпечення реального здійснення громадянами усієї повноти наданих їм соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод [97]. Отже, в цьому дослідженні надалі буде використовуватись саме другий підхід щодо розуміння як власне наведених понять, так і їх співвідношення.

Враховуючи викладене вище розуміння понять «охорона» та «захист», виникає питання: чиї права, свободи, інтереси захищає суд при розгляді справи за зверненням суб'єкта владних повноважень? Казати про захист інтересів особи, проти якої подано позов, як уявляється не зовсім виправдано. Казати ж про захист державних інтересів, як уявляється, теж складно, оскільки подання конкретного позову зумовлено не порушенням державних інтересів, а наявністю правового припису, на що вже зверталась увага вище. В юридичній літературі така ситуація вже була предметом уваги науковців. Зокрема, І.Б. Коліушко та Р.О. Куйбіда зазначають, що у переважній більшості випадків захист прав, свобод та інтересів осіб є таким, що настає внаслідок встановленого судом факту їх порушення, але в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень з позовом до фізичної чи юридичної особи у випадках, визначених законом, суд надає упереджувальний захист правам, свободам та інтересам особи. Адміністративний суд у зазначених справах, згідно з частиною першою статті 2 КАС України, повинен перевірити, зокрема, чи не буде порушено або безпідставно обмежено права, свободи та інтереси осіб у разі задоволення адміністративного позову суб'єкта владних повноважень [63]. Не оспорюючи безпосередньо зазначену позицію, слід відмітити, що ані законодавство, ані юридична доктрина не виділяють такого поняття, як «упереджувальний захист», і в наведеному контексті це поняття за своєю сутністю, як уявляється, є дуже близьким до поняття «охорона». У такому випадку знову виникає питання: як співвідноситься здійснення адміністративним судом

розгляду таких справ із формулюванням завдання адміністративного судочинства, що наведене у ч. 1 ст. 2 КАС України, де воно чітко та недвозначно визначається через термін «захист», а також через визначення «спрямованості» надання такого захисту, а саме щодо порушених прав фізичних чи юридичних осіб? Враховуючи наведену вище тезу, що виправлення такої ситуації шляхом виключення подібних справ з юрисдикції адміністративних судів пов'язано із суттєвою ревізією адміністративного матеріального законодавства, слід погодитись із позицією наведених вчених щодо доцільності поширення юрисдикції адміністративних судів на справи за зверненням суб'єктів владних повноважень. Разом із тим, таке поширення зумовлює необхідність переформулювання завдання адміністративного судочинства, оскільки наведені вище положення І.Б. Коліушко та Р.О. Куйбіди стосовно «упереджувального захисту» або «судового контролю за реалізацією «втручальних повноважень» як уявляється, не повною мірою пояснює співвідношення закріпленого на сьогодні легального визначення завдання адміністративного судочинства та реально виконуваних адміністративними судами функцій. При вирішенні питання, яким чином необхідним є вказане переформулювання слід, як уявляється виходити з наступного.

Таким чином, на сьогоднішній день визначення завдання адміністративного судочинства доцільним уявляється здійснювати у напрямку постановлення акценту на відправлення адміністративними судами правосуддя в адміністративних справах, що відображатиме ідею рівності сторін у справі перед законом та судом.

У ч.1 ст. 124 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [64] проголошується такий напрямок роботи судів, як здійснення правосуддя. З тих же самих засад виходить також норма ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI [168], яка характеризує діяльність судів, передусім, як здійснення

правосуддя. Поняття правосуддя на сьогоднішній день є в цілому усталеним у юридичній літературі. Під правосуддям розуміється правозастосовна діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних і адміністративних справ з метою охорони прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави [23, с. 721]. На сьогоднішній день в доктрині адміністративного судочинства сформовано також галузевий підхід до визначення правосуддя в адміністративних справах. Так, П.В. Вовк у своєму дисертаційному дослідженні «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції» (2009 р.) на підставі ґрунтовного дослідження існуючих наукових позицій визначив наступні ознаки такого правосуддя: здійснення тільки судом, призначенням є вирішення спору про право, врегулювання процедур відправлення процесуальним законодавством, результатом є судові рішення, що приймається іменем (ім'ям) України і є обов'язковим на всій території України. Крім того, вчений відзначав, що призначенням суду у механізмі держави – бути арбітром у спорах про право [26, с. 40-41].

Якщо піддати вказані поняття порівняльному аналізу стосовно існуючого визначення завдання адміністративного судочинства, то можна зробити висновок про наявність їх наступної основної відмінності. У ч. 1 ст. 2 КАС України акцент робиться на захисті прав, свобод, законних інтересів особи від порушень з боку суб'єкта владних повноважень, а правосуддя передбачає діяльність суду щодо прав, свобод, інтересів як осіб, так і інтересів держави. Крім того, на відміну від ч. 1 ст. 2 КАС України, правосуддя, відповідно до його загального визначення, передбачає саме охорону, а не захист вказаних прав, свобод, законних інтересів. Не оспорюючи останнє твердження щодо правосуддя, зазначимо, що з позиції цього дослідження першочерговий інтерес представляє саме на

безсторонність діяльності суду, що виявляється у захисті не тільки прав, свобод, законних інтересів особи, але й інтересів держави. Слід відмітити, що вказаний висновок має певне закріплення також в законодавстві про адміністративне судочинство. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 161 КАС України, вказано на можливість суду не тільки задовольнити адміністративний позов, але й відмовити у його задоволенні. У разі відмови у задоволенні позову складно казати про те, що здійснено захист прав, свобод, законних інтересів позивача. Статтею 159 КАС України встановлено вимоги щодо законності та обґрунтованості судового рішення, зокрема щодо: 1) ухвалення судом рішення відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права; 2) на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Таким чином, встановлено залежність задоволення або відмови у задоволенні позову не від вимог позивача, його прав, свобод, законних інтересів, а від вимог закону. Слід зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 4 КАС України, діяльність адміністративних судів при вирішенні адміністративних справ характеризується саме як правосуддя. У світлі вказаного певна суперечність між ч. 1 ст. 4 та ч. 1 ст. 2 КАС України є очевидною. Як уявляється, подібну ситуацію можна частково виправдати з позиції тверджень окремих вчених про те, що в адміністративному судочинстві діє принцип, який вирівнює фізичну або юридичну особу в спорі проти суб'єкта владних повноважень, який, безумовно, має адміністративний інструментарій тиску на громадянина або юридичну особу [8, с. 67]. Разом із тим, як уявляється, відображення вказаного підходу саме у нормі, що визначає загальне завдання адміністративного судочинства є спірним.

Враховуючи викладене, з метою закріплення у нормах КАС України, що регламентують питання завдання адміністративного судочинства реально виконуваних адміністративними судами функцій при розгляді

адміністративних справ, а саме: 1) здійснення не тільки захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних, юридичних осіб, але й охорони їх; 2) здійснення вказаної охорони не тільки щодо осіб, але й щодо інтересів держави, доцільним уявляється внесення змін до ч. 1 ст. 2 КАС України, виклавши її в наступній редакції: «Завданням адміністративного судочинства є охорона та захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави у сфері публічно-правових відносин, шляхом здійснення правосуддя у адміністративних справах.».

Отже, наведене дає можливість зробити попередній висновок, що значення адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації обумовлене його правовою природою, а саме, що воно є однією з форм судових юрисдикцій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 КАС України, правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами.

Значення адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації можливо розкрити також через завдання та функції адміністративного судочинства. Ці функції ґрунтовно сформульовані у підручнику з адміністративного судочинства, що видано у 2009 р. під редакцією О.М. Пасенюка. Зокрема, виділяються наступні завдання: 1) захист прав, інтересів особи у її відносинах із адміністративним органом; 2) перевірка законності актів управління; 3) оцінка якості виконання встановлених для посадових осіб обов'язків, які спрямовані на посилення юридичних гарантій особи; 4) забезпечення правового статусу особи шляхом реалізації заходів відповідальності до органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб за невиконання чи неякісне виконання своїх обов'язків [8, с. 30]. Щодо ж функцій адміністративного судочинства, то наводяться наступні: правозахисна, правоохоронна, контрольна, право відновлювальна, превентивна, виховна [8, с. 30; 82, с. 51-61]. Правозахисна функція полягає в тому, що адміністративний суд вживає

заходів щодо поновлення та захисту публічного права, порушеного суб'єктом владних повноважень. У практичній діяльності правозахисна функція тісно пов'язана із правоохоронною. Адже захист прав конкретної особи означає також охорону законності в цілому. Крім того, вжиття заходів юридичної відповідальності до конкретного суб'єкта владних повноважень зменшує ризик порушення цим суб'єктом прав осіб в майбутньому. Правозахисна та правоохоронна функції визначені як провідні. Інші функції (контрольна, право відновлювана, превентивна, виховна) є додатковими. Контрольна функція полягає у перевірці законності рішення (дій, бездіяльності) суб'єкта владних повноважень. Втім, вказується, що така перевірка здійснюється в рамках захисту прав конкретної особи. Право відновлювальна функція - це здійснення судом заходів, спрямованих на виконання винесеного рішення [8, с. 31-32]. Загальновідомим є правило, що невиконання винесеного судового рішення знецінює судову систему у цілому, перетворює судовий захист на фікцію. Так, наприклад, адміністративний суд може скасувати або визнати нечинним рішення, акт (нормативний чи індивідуальний) відповідача - суб'єкта владних повноважень повністю чи частково (п. 1 ч. 4 ст. 105 КАС України), що тягне за собою відповідні юридичні наслідки. Превентивна функція виражається у вжитті адміністративним судом заходів, спрямованих на попередження системних порушень у сфері публічних правовідносин. Так, відповідно до ч. 1 ст. 166 КАС України, суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Такою ухвалою адміністративний суд може зобов'язати відповідних суб'єктів щодо вжиття заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяли скоєнню правопорушення. Виховна функція адміністративного судочинства полягає у застосуванні адміністративним судом заходів, спрямованих на формування у осіб, які допустили порушення законодавства, належного ставлення до

закону. Актуальність застосування таких заходів напряду залежить від наявності або відсутності умислу щодо вчиненого правопорушення. Зокрема, неумисне порушення може бути зумовлене двозначністю закону, браком кваліфікації відповідного державного службовця тощо [8, с. 31-32]. У разі перешкоджання діяльності суду щодо розгляду справи можуть бути застосовані заходи процесуального примусу, інші примусові заходи, передбачені законодавством [8, с. 32].

Отже, сутність адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації визначається, виходячи з аналізу наукових позицій щодо таких питань, як загальне поняття адміністративного судочинства, а також понять «форми захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів», «правосуддя»; «адміністративна юрисдикція», «публічно-правовий спір», «захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів», «охорона прав, свобод, законних інтересів». Так, щодо загального поняття адміністративного судочинства умовно визначено три основні групи наукових поглядів, зокрема стосовно: 1) характеристики адміністративного судочинства в рамках визначення його місця в системі адміністративного процесу та адміністративної юстиції; 2) загальне визначення інститутів адміністративного судочинства (таких, як адміністративний позов, докази тощо); 3) останні (протягом 2012-2015 р.р.) наукові напрацювання щодо окремих інститутів адміністративного судочинства.

1.2. Конфліктність державної реєстрації як умова виникнення публічно-правового спору

Розгляд такої властивості державної реєстрації, як конфліктність актуалізує звернення до існуючих наукових напрацювань щодо визначення юридичного конфлікту. Значення цього поняття полягає у врахуванні основних ознак юридичного конфлікту, що дозволить вирішити питання про притаманність цих ознак правовідносинам у сфері державної реєстрації. На сьогоднішній день поняття юридичного конфлікту є в цілому усталеним у доктрині публічного права. Під юридичним конфліктом розуміють протиборство двох чи кількох суб'єктів зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб або цінностей. Особливостями юридичного конфлікту називають: зв'язаність конфлікту правовими відносинами, наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту; можливість вирішення правовими засобами; галузева визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; вирішення конфлікту в межах спеціальної юридичної процедури [23, с. 415]. В аспекті цього дослідження заслуговує на увагу також позиція щодо визначення стадій розвитку юридичного конфлікту: виникнення в однієї чи обох сторін мотивів юридичного характеру; виникнення правових відносин між сторонами, що перебувають у конфлікті; розвиток правових відносин у зв'язку з розглядом справи юридичною інстанцією; прийняття правового акту, що є засобом вирішення конфлікту [23, с. 415].

Вирішення питання щодо притаманності відносинам у сфері державної реєстрації ознак конфліктності вимагає звернення до наукових напрацювань щодо сутності таких правовідносин. Разом із тим, аналіз наукових публікацій свідчить, що питання правовідносин у сфері державної реєстрації на

сьогоднішній день не є в достатній мірі розробленим в правовій доктрині. Враховуючи наведене, доцільним уявляється звернення до наукових напрацювань щодо визначення сутності державної реєстрації.

Можна вказати, що необхідність наукового опрацювання проблеми правової природи і сутності державної реєстрації визначена трьома чинниками. По-перше, вирішенням державного завдання щодо зменшення тиску на підприємництво та стимулювання підприємницької діяльності шляхом обмеження адміністративних бар'єрів. Другий чинник має суто наукове значення – розв'язання завдання щодо уніфікації реєстраційних процедур, що дозволить закласти доктринальне підґрунтя пропозицій щодо оптимальної їх кількості. Вказане стосується, у першу чергу, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, складність якої обумовила найбільшу кількість наукових робіт у цьому напрямку. Третім чинником виступає необхідність формування ефективного судового захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах, пов'язаних із державною реєстрацією. Так, якщо проаналізувати судову практику по справах адміністративної юрисдикції, можна виділити справи щодо визнання протиправним рішення відповідача щодо відмови у державній реєстрації декларації про готовність об'єкту до експлуатації та зобов'язання відповідача вчинити певні дії (таких рішень по першій інстанції у м.Київ протягом 2011 – 2014 років було винесено 6), щодо реєстрації податкових накладних (за той же період у м.Київ – 107), щодо скасування державної реєстрації права власності (за той же період по Україні – 62) тощо.

У юридичних наукових дослідженнях проблема сутності державної реєстрації аналізувалась у роботах М.П. Гурковського, С.М. Гусарова, С.В. Лихачова, В.І. Марков, С.С. Овчарук, В.В. Степаненко, О.Г. Юшкевич, Т. В. Мехтієвої та інших. Більшість наукових робіт була присвячена проблемі державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців,

реєстраційної діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України. Можна виділити науковий доробок у царині обґрунтування процесуальної форми реєстраційної діяльності – реєстраційного провадження. Проте, реєстрація стосується не тільки сфери підприємництва чи діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України, але й інших сфер життєдіяльності – нерухомості, міграційних процесів, інформаційного забезпечення. Зокрема, тільки на офіційному сайті Державної реєстраційної служби України міститься інформація щодо здійснення реєстрації актів цивільного стану іпотек, об'єднань громадян, політичних партій тощо.

Звернення до правових позицій вищих спеціалізованих судів з метою врахування відповідних положень при обґрунтуванні наукового підходу щодо сутності державної реєстрації дозволяє виділити Постанову Пленуму ВАС України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів». У п.7 Постанови державну реєстрацію названо одним із способів впливу держави на формування та розвиток публічно-правових відносин та вказано про належність до юрисдикції адміністративних судів спорів за участі державного реєстратора з приводу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, змін до установчих документів юридичних осіб та зміни імені або місця проживання фізичних осіб - підприємців, припинення юридичних осіб та підприємницької діяльності фізичними особами - підприємцями, зміни мети установи у встановленому законом порядку тощо. Вказані категорії більш детально перераховані у попередньому підрозділі. Стосовно реєстрації громадських об'єднань, передбаченої Законом України від 22.03. 2012 р. № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (далі – Закон «Про громадські об'єднання») [121], Вищий адміністративний суд України зазначив наступне. Відповідно до ч. 22 ст. 12 Закону «Про громадські об'єднання» рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації, прийняті (вчинені) на підставі цієї статті, можуть бути оскаржені до суду в порядку,

передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. У порядку адміністративного судочинства розглядаються справи про заборону громадського об'єднання, про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації. Адміністративними є також справи зі спорів з приводу реєстрації та припинення об'єднань, особливості регулювання яких визначені законами України від 05.04.2001 р. № 2365-III «Про політичні партії в Україні», від 22.06.2012 р. № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», від 15.09.1999 р. №1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», від 05.07.2012 р. №5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та від 02.12.1997 р. №671/97-ВР «Про торгово-промислові палати в Україні». У п.8 Постанови Пленуму ВАС України від «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» вказано про належність спорів, які виникають у відносинах з приводу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно до юрисдикції адміністративних судів.

Правова позиція Вищого адміністративного суду України з питань правової природи державної реєстрації та належності спорів у цій сфері до публічно-правових та до юрисдикції адміністративних судів ґрунтується на складній правовій природі відповідних відносин, особливо тоді, коли вони стосуються реалізації права на підприємництво чи права власності. Не заперечуючи, в цілому, проти такого підходу, який, до того ж не заперечує науковим висновкам, обґрунтованим дослідниками (зокрема – О.Г. Юшкевич [218], М.П. Гурковський [34]), однак не зайвим буде зауважити, що вимога обов'язковості державної реєстрації суб'єктів господарювання передбачена Господарським кодексом України (ч.2 ст.19) [33], а тому беззаперечність правової позиції Вищого адміністративного суду України, як і науковців, щодо публічно-правового характеру відносин у сфері державної реєстрації, яка стосується суб'єктів господарювання, може бути піддана критичним застереженням.

У контексті подальшого розгляду питання щодо сутності державної реєстрації, викликає зацікавленість наукова думка А.Р. Кирсанова стосовно запровадження реєстраційного права. Дане питання розглядається відносно реєстрації прав на нерухоме майно та висловлюється припущення про відносну самостійність реєстраційного права та процесуальну форму реєстраційної діяльності. Вчений формулює визначення реєстраційного процесу (синонімом до цієї категорії визначено реєстраційну діяльність) як урегульовану законодавством про державну реєстрацію діяльність державних органів – установ юстиції щодо реєстрації прав, спрямована на визнання та підтвердження виникнення, обмеження (обтяження), переходу або припинення прав на нерухоме майно. На думку А.Р. Кирсанова, існує різниця між цивільним і реєстраційним правом, яка проявляється у наступному. Цивільне право, зазначає вчений, регулює суспільні відносини, для яких властива юридична рівність сторін, а реєстраційне – відносини влади-підпорядкування. Вказано про те, що цивільне право регулює майнові відносини, а реєстраційне – процесуальні. Також зазначено про те, що цивільне право є галуззю матеріального права, а реєстраційне – процесуального. І, насамкінець, підкреслено належність реєстраційного права до галузі публічного права, на відміну від цивільного права, яке є галуззю приватного права. При цьому вчений формулює принципи реєстраційного права [52, с.446-448].

Дійсно, із деякими положеннями А.Р. Кирсанова можна сперечатись. Вказане стосується, зокрема, положення про відносини влади-підпорядкування як предмет регулювання реєстраційним правом. Вчений, швидше за все мав на увазі імперативний характер реєстраційних відносин, що означає обов'язковість виконання рішень, прийнятих суб'єктом здійснення реєстрації – державним органом. Проте особа, яка реєструє право на нерухоме майно, організаційно не підпорядкована суб'єкту, який здійснює державну реєстрацію. Єдине, з чим можна погодитись - це визнання

належності реєстраційного права до галузей публічного права, щоправда категоричність виділення реєстраційного права у окрему галузь права викликає бажання дискутувати. Слід також зауважити обмеженість предмету реєстраційної діяльності – тільки щодо реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним. Зважаючи на вказане, науковий підхід А.Р. Кирсанова не може бути визнаний остаточним і беззаперечним. Разом з тим, заслуговує на підтримку та можна визначити як перспективний у науковому плані підхід А.Р. Кирсанова, який виокремлює правові норми, що регулюють реєстраційні відносини та визначає принципи реєстраційного права. Вказані теоретико-правові положення, обґрунтовані вченим, можуть бути покладені в основу подальшого наукового аналізу реєстрації як правового режиму. При цьому, враховуючи імперативний та неюрисдикційний характер реєстраційних відносин, доцільно зазначити про те, що такий правовий режим може бути визначений як адміністративно-правовий. Окремо слід зауважити, що розуміння реєстраційної діяльності як динамічного явища заслуговує на підтримку і отримало поширення на сьогоднішній день у роботах вітчизняних дослідників. Зокрема, на сьогоднішній день в доктрині публічного права поширеним є підхід, відповідно до якого до діяльності у сфері державної реєстрації застосовується такий термін, як «реєстраційне провадження». Так, М.П. Гурковський, досліджуючи організаційно-правовий аспект реєстраційної діяльності публічної адміністрації, розглядає реєстраційне провадження як послідовну діяльність публічної адміністрації, яка в межах покладеної на неї компетенції здійснює реєстрацію відповідних об'єктів та заносить інформацію до відповідного реєстру. Вказаний дослідник розглядає такі питання, як зміст, особливості, стадії реєстраційного провадження [34, с. 10-11]. Термін «реєстраційне провадження» використовує при характеристиці реєстраційної діяльності також О.Г. Юшкевич [218, с. 5].

Звернення до енциклопедичних юридичних видань дозволяє вказати про доктринальне визначення сутності категорії «реєстрація». Так, реєстрацію визначено як внесення до списку, переліку, книг, реєстрів певних відомостей, інформації щодо осіб, майна, прав, фіксація певних фактів тощо [40, с.717]. Виходячи з цього визначення, реєстрацію слід розглядати як цілеспрямовану діяльність, яка стосується фіксування інформації, фактів, відомостей у офіційно встановлених документах чи реєстрах.

Аналогічне визначення знаходимо в іншому енциклопедичному виданні. Поряд із цим було додано мету реєстрації – облік і контроль, засвідчення дійсності відомостей, об'єктів, документів, організацій, цінних паперів тощо та надання їм законного (легітимного) статусу [23, с.788]. З наведеного можна врахувати мету реєстрації, яка, на думку В.П. Нагребельного (автора визначення), є двоєдиною – з одного боку є контрольною, а з іншого – спрямована на легітимацію учасників відносин, уводячи їх діяльність у правове поле. Ще одним висновком, який може бути зроблений з наведеного визначення – це роль реєстрації як діяльності, спрямованої на надання інформації, відомостям чи іншим об'єктам, які мають бути піддані реєстрації, юридичне значення.

Такому висновку не протирічить ще одне визначення поняття реєстрації. Реєстрація (лат – *registratio*; від *registrum* – список, перелік; англ.. *registration*) – 1) у праві юридичний акт визнання та підтвердження уповноваженим суб'єктом (наприклад, державою у особі відповідних державних органів) фактів, подій або явищ, які підлягають обліку і реєстрації, що надає об'єкту реєстрації законність, робить його юридично значимим; 2) у широкому смислі реєстрація – відображення факту, події чи явища у якому-небудь списку, реєстрі, книзі обліку тощо; складання переліку, опису [200, с.814].

Якісно інше визначення реєстрації надає М.П. Гурковський. Державну реєстрацію вказаний вчений розуміє як інститут адміністративного права,

яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного статусу, в результаті чого настають юридичні наслідки. Вказується, що реєстрація – це така правова форма діяльності, юридична природа якої визначається тим, що відповідний суб'єкт реєстраційної діяльності ставиться в такі умови, за яких він повинен безпосередньо використовувати норми права для виконання поставлених перед ним завдань [34, с. 7, 8]. Вказане визначення є цінним принаймні з двох позицій. По-перше, державна реєстрація визнається інститутом адміністративного права, що свідчить про існування істотних особливостей правовідносин у цій сфері, а отже – впливає на дослідження публічно-правових спорів, що виникають з таких відносин. По-друге, на відміну від зазначених вище визначень, у визначенні М.П. Гурковського прямо зазначається про існування юридичних наслідків вчинення реєстраційних дій. Зазначене положення має ключове значення для характеристики конфліктності відносин у сфері державної реєстрації як умови виникнення публічно-правового спору. Адже, наявність юридичних наслідків свідчить про існування у особи, яка звертається за вчиненням певної реєстраційної дії юридичного інтересу, який виходить за рамки суто публічного інтересу щодо виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 334 ЦК України, права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають з дня такої реєстрації відповідно до закону. Зазначене дозволяє стверджувати про наявність одночасно двох груп інтересів, що порушуються у разі неналежного здійснення органом реєстрації своїх обов'язків: публічний інтерес щодо виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків; публічний або приватний інтерес, що безпосередньо пов'язаний з об'єктом державної реєстрації.

Тож можна виділити широке і вузьке (юридичне) значення державної реєстрації. У широкому значенні реєстрація полягає у цілеспрямованій

діяльності щодо внесення відомостей про об'єкт, який підлягає реєстрації, у офіційні документи, реєстри. У вузькому значенні реєстрація є юридичним актом визнання законним та юридично значимим об'єкт реєстрації (інформацію, відомості, речі матеріального світу тощо). Проте вузьке значення реєстрації може бути застосоване і щодо дозвільної діяльності, як-от ліцензування, сертифікація, патентування, видача власне різних дозволів, висновків тощо. Саме тому доречно поєднати сформульовані у правовій доктрині широке і вузьке значення реєстрації, передбачивши положення щодо цілеспрямованості відповідної діяльності та її характері – відображення певного об'єкта реєстрації у реєстрі. Причому термін «реєстр» доцільно розглядати узагальнено – як передбачений законодавством акт-документ (в тому числі - електронний) для здійснення реєстрації.

Таким чином, державну реєстрацію доцільно визначити як юридичний акт, який полягає у відображенні уповноваженим суб'єктом об'єкта реєстрації у реєстрі, що надає об'єкту законності та юридичне значення.

Слід зауважити, що специфіка реєстраційної діяльності, реєстраційних проваджень є настільки вираженою, що на сьогоднішній день в юридичній літературі неодноразово зустрічались пропозиції щодо прийняття єдиного нормативного акта з питань державної реєстрації. Так, М.П. Гурковський зазначає, що практична реалізація покращення якості надання реєстраційних послуг має відбуватися через ухвалення спеціального нормативно-правового акта, який би визначив сферу адміністративних послуг та врегулював процедурні відносини між приватними (фізичними та юридичними) особами та публічною адміністрацією. Прийняття такого нормативно-правового акта, відповідно до Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги», сприятиме наданню адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу задовольнити потреби споживачів адміністративних послуг, забезпечить захист їхніх прав та інтересів, гарантованих законом [34, с. 9]. Схожу пропозицію обґрунтовує в межах

своєї проблематики (адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб) Т.В. Мехтієва. Вчена переконана у необхідності прийняття Кодексу про єдиний реєстр фізичних осіб, який би містив усю сукупність необхідної інформації відносно понятійного апарату, діяльності державних органів, захисту персональних даних, юридичну відповідальність за порушення чинних правил [82, с. 37].

За наслідками аналізу правової позиції Т.В. Мехтієвої стосовно особливостей реєстрації можна зробити висновок про притаманність їй особливих: сфер існування (функціонує у сферах, де необхідним є неухильне виконання приписів і певної правової поведінки); принципів організації управлінського впливу (обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, координація громадян і держави при реалізації програм управління тощо); методів здійснення контролю за фактичним виконанням обов'язкових умов, пов'язаних із державною реєстрацією, діяльністю суб'єктів реєстраційних правовідносин; порядку регулювання певних сфер адміністративних правовідносин; взаємозв'язку норм у сфері державної реєстрації, що виявляється в тому, що вони можуть складати один правовий інститут; взаємозв'язок змісту і форми (всі наведені змістовні ознаки знаходяться в діалектичній єдності із їх юридичною формою – свідомством про державну реєстрацію) [82, с. 41].

На сьогоднішній день в юридичній літературі визначено складові реєстрації. До них віднесено: суб'єкти реєстрації; об'єкти реєстрації (фізичні особи); канали надходження інформації; юридична відповідальність за невиконання реєстраційних вимог [82, с. 37]. Хоча вказаний висновок вченої зроблено в рамках реєстрації фізичних осіб, але як уявляється, він представляє увагу також і щодо загального визначення реєстрації. Зокрема, на особливу увагу у подальшому дослідженні заслуговують такі елементи, як суб'єкти реєстрації; об'єкти реєстрації; юридична відповідальність за невиконання реєстраційних вимог. Так, дослідження суб'єктів та об'єктів

реєстрації сприяє виявленню кола суб'єктів реєстраційних правовідносин, а отже – суб'єктів публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Дослідження об'єктів реєстрації, як уявляється, сприяє виявленню також тих прав, щодо яких здійснюється державна реєстрація, а отже побічним чином сприяє більш детальному розкриттю предмету публічно-правового спору. Аналогічне можна попередньо зазначити також щодо юридичної відповідальності за невиконання реєстраційних вимог. Слід окремо зауважити, що з висновками Т.В. Мехтієвої в цілому узгодженим є підхід М.П. Гурковського, який пропонує наступні критерії класифікації реєстраційної діяльності: за об'єктами реєстраційної діяльності, за суб'єктами, які здійснюють реєстраційну діяльність, за процедурою здійснення реєстраційної діяльності, за результатом, що виникає як наслідок здійсненої реєстраційної діяльності, та за призначенням реєстраційної діяльності [34, с. 8].

Проведений аналіз надав підставу наступним висновкам. По-перше, наукова думка збагачена дослідженнями, спрямованими на встановлення сутності державної реєстрації, доведення процесуальної форми реєстраційної діяльності. Разом з тим, науковий аналіз проведений переважно щодо проблеми реєстраційної діяльності у сфері підприємництва, інші питання реєстраційної діяльності проаналізовані недостатньо, а тому науковий доробок може бути збагачений і іншими науковими дослідженнями. По-друге, підтримано науковий підхід, за яким доведено публічно-правову природу відносин у сфері державної реєстрації, незалежно від того, чи стосується реєстрація легалізації учасників господарських чи цивільно-правових відносин та вказано про адміністративно-правовий характер реєстраційних відносин. По-третє, обґрунтовано доцільність визначення державної реєстрації як правового режиму, як юридичного акту, як процесуальної форми реєстраційної діяльності – реєстраційного провадження. При визначенні поняття державної реєстрації доцільно

врахувати її широке і вузьке (юридичне) значення, що дозволяє повною мірою відтворити правову природу і сутність реєстрації.

Заслуговує на увагу також позиція Т.В. Мехтієвої щодо визначення груп правовідносин, які регламентуються правовими нормами, що утворюють інститут державної реєстрації фізичних осіб. Зокрема, до таких груп вона відносить: 1) відносини, що виникають з приводу створення та організації діяльності реєструючих органів; 2) відносини, що виникають між органами виконавчої влади (орган реєстрації) та особами, що бажають зареєструвати свої права або певний правовий статус (шлюб, народження дитини) [82, с. 40]. Значення вказаного підходу для цього дослідження вбачається, передусім, в тому, що він дозволяє відмежувати ті групи відносин у сфері державної реєстрації, які слід досліджувати в першу чергу. Так, аналіз судової практики щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації вказує, що переважна більшість таких спорів виникає саме між органами виконавчої влади (органами реєстрації) та особами, що бажають зареєструвати свої права або певний правовий статус. Спори у сфері створення та організації діяльності органів реєстрації на практиці майже не зустрічаються. Коротко їх можна охарактеризувати як компетенційні спори між органами, які мають повноваження щодо створення органів реєстрації, а також спори між органами реєстрації та органами створення.

Вказане дає підстави для проміжного висновку щодо особливого характеру конфліктності відносин у сфері державної реєстрації, що полягає в тому, що неналежне виконання суб'єктами владних повноважень у сфері державної реєстрації своїх обов'язків здатне порушити не тільки публічні права осіб на належне здійснення реєстраційної діяльності, а й відповідні права, щодо виникнення або реалізації яких створюються перешкоди (право власності на нерухомість, право на здійснення підприємницької діяльності тощо). Вказане відрізняє дану сферу правовідносин від таких, як наприклад,

відносини у сфері державної служби або відносини, що є предметом розгляду при вирішенні компетенційних спорів чи спорів щодо оскарження правових актів органів влади (ст. 171-1 КАС України). Перед тим, як давати характеристику конфліктності як умови виникнення публічно-правового спору у сфері державної реєстрації доцільним уявляється врахувати не тільки наукові підходи щодо визначення державної реєстрації та юридичного конфлікту, але також визначити власне поняття «умови виникнення публічно-правового спору».

Звернення до юридичної літератури дозволяє стверджувати, що на сьогодні вказане поняття чітко не визначене у правовій доктрині. Натомість воно є визначеним у філософії. Так, філософія розглядає умови як те, від чого залежить дещо інше (зумовлене), що робить можливим наявність речі, стану, процесу [205, с. 469] Найближчим до нього застосовується поняття «підстава виникнення публічно-правового спору» [195, с. 10; 210, с. 15]. Вказане поняття використовується, передусім, як елемент публічно-правового спору, але з метою визначення на пряму подальшого дослідження слід встановити співвідношення між вказаними поняттями. К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб, фактично, підставу виникнення публічно-правового спору пов'язують із фактами, порушення прав, свобод, законних інтересів (К.О. Тимошенко) або суб'єктивним уявленням щодо такого порушення (Н.Є. Хлібороб). Враховуючи наведене, можна попередньо визначити розмежування між поняттям «підстави» та «умови» щодо публічно-правового спору. Поняттям підстави можливим є охоплювати те, що безпосередньо спричинює звернення до уповноваженого органу щодо захисту прав (суб'єктивне уявлення про порушення прав, свобод, законних інтересів), а «умови» - це певні обставини, які сприяють виникненню такого спору. Можна зауважити, що в окремих випадках такі поняття можуть збігатись. Зокрема, не завжди порушення прав спричинює подання позову. Але, вказане порушення може виступати «приводом» до його подання.

Відповідні факти, які складають підставу звернення до уповноваженого органу, як правило, наводяться при обґрунтуванні відповідних вимог, а умови – не завжди відображаються. Таким чином поняття «підстава» та «умова» стосовно виникнення публічно-правового спору співвідносяться між собою як причина та привід.

У даному вимірі конфліктність відносин у сфері державної реєстрації як умова виникнення публічно-правового спору у цій сфері характеризується тим, що особа, звертаючись за вчиненням реєстраційної дії прагне не тільки законних дій суб'єктів владних повноважень, але й реалізації інших прав, що безпосередньо залежить від таких дій. Більше того, незважаючи на те, що основоположними, з позиції правовідносин, виступають активні адміністративні відносини, в яких особа має право вимагати від суб'єкта владних повноважень вчинення певних дій або прийняття рішень, а цей суб'єкт має відповідні обов'язки, але вказані правовідносини є лише засобом реалізації інших прав особи. Тому основний мотив щодо звернення до адміністративного суду лежить не у площині вказаних основних відносин, а у площині прагнення реалізації інших прав, передбачених законодавством. Вказане є особливістю конфліктності відносин у сфері державної реєстрації як умови виникнення публічно-правових спорів.

Наведені наукові підходи щодо сутності юридичного конфлікту та державної реєстрації дають підставу охарактеризувати цю діяльність як конфліктну в тому відношенні, що під час її здійснення можуть стикатись між собою наступні групи інтересів: 1) компетенції різних державних органів, якщо у процесі створення та організації органів реєстрації беруть участь різні державні органи (компетенційні спори); 2) державні інтереси щодо недопущення реєстраційних дій за відсутності підстав, встановлених законодавством та інтереси фізичних, юридичних осіб, що звертаються за вчиненням таких дій. Крім того, врахування особливостей предмету публічно-правового спору у сфері державної реєстрації дозволяє зробити

висновок, що конфліктний характер державної реєстрації обумовлюється також заінтересованістю фізичних та юридичних осіб у реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів, реалізація яких відповідно до законодавства пов'язана із державною реєстрацією. Характеризуючи конфліктність діяльності у сфері державної реєстрації, доцільним уявляється навести позицію Т.В. Мехтієвої, яка зазначає про наявність серед науковців єдиної думки, застосування реєстрації як одного з методів адміністративно-правового регулювання в більшому обсязі, ніж це необхідно, породжує напруженість у відносинах із суб'єктами державної влади, призводить до розвитку бюрократизму. А там, де реєстраційна процедура недостатньо врегульована правом, виникають тяганина, свавілля, зловживання владою і корупція [82, с. 39].

Висвітлені положення щодо конфліктного характеру державної реєстрації зумовлює доцільність повернення до питання визначення окремих категорій справ, що розглядаються адміністративними судами. Зокрема, справи за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках встановлених законом фактично не носять ознак спірності. Зазначене стосується, передусім, справ визначених у п.п. 7.3, 7.4 п. 7 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», зокрема справ щодо: 1) звернення органів державної податкової служби в установленому законом порядку про винесення судового рішення щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 2) звернення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку відповідно до пункту 5 2 статті 8 Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» до суду про припинення юридичної особи – емітента. Разом із тим, аналіз судової практики свідчить про можливість виділення також інших численних категорій справ за зверненням суб'єкта владних повноважень, рішення суду за яким здатне вплинути на виникнення, зміну або припинення прав та/чи обов'язків

суб'єктів у сфері державної реєстрації. Вказане стосується звернень суб'єкта владних повноважень із позовом про скасування державної реєстрації змін до установчих документів.

Так, Державна податкова інспекція у Красногвардійському районі м. Дніпропетровська Головного управління Міндоходів у Дніпропетровській області звернулася до Дніпропетровського окружного адміністративного суду із адміністративним позовом до Товариства з обмеженою відповідальністю «Промметизкомплект» про скасування реєстраційного запису № 12241050005045342 від 15.04.2013 року про державну реєстрацію змін до установчих документів юридичної особи ТОВ «Промметизкомплект», зроблену виконавчим комітетом Дніпропетровської міської ради щодо місцезнаходження ТОВ «Промметизкомплект». В обґрунтування позову позивач посилається на те, що 15.04.2013 року до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців було внесено запис №12241050005045342 про реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу у зв'язку зі зміною місцезнаходження. Відповідно до довідки позивача Товариство з обмеженою відповідальністю «Промметизкомплект» за вказаним місцезнаходженням не знаходиться. З огляду на викладені обставинами позивач просить скасувати державну реєстрацію змін до установчих документів в частині зміни місцезнаходження відповідача [116]. Аналогічною є також наступна справа. 14.01.2015 р. до Дніпропетровського окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов Державної податкової інспекції у Красногвардійському районі м. Дніпропетровська Головного управління Міндоходів у Дніпропетровській області до Приватного акціонерного товариства "Інститут проблем атомних станцій", третьої особи: Відділ державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців Одеського міського управління юстиції, в якому позивач просить суд скасувати реєстраційну дію № 15561050022011512 від 17.09.14 р. року про

державну реєстрацію змін до установчих документів юридичної особи ПРАТ «Інститут проблем атомних станцій» зроблену реєстраційною службою Одеського міського управління юстиції, щодо місцезнаходження ПРАТ «Інститут проблем атомних станцій» та направити рішення суду на адресу відділу державної реєстрації юридичних осіб фізичних осіб-підприємців Дніпропетровського міського управління юстиції Дніпропетровської області для відповідних дій (49000, м. Дніпропетровськ, пр. газети «Правда», 42). В обґрунтування позову позивач посилається на те, що 17.09.2014р. до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців було внесено запис №1556105002201 про реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу у зв'язку зі зміною місцезнаходження. Відповідно до довідки позивача від 27.10.2014р. №5619 ПРАТ «Інститут проблем атомних станцій» за вказаним місцезнаходженням не знаходиться [118]

Подібними є також справи за позовом Державної податкової інспекції у Комунарському районі м.Запоріжжя Головного управління Міністерства доходів і зборів України у Запорізькій області до Товариства з обмеженою відповідальністю "Азов - Карго" [114], а також позов Західної міжрайонної державної податкової інспекції міста Харкова Харківської області Державної податкової служби до Реєстраційної служби Головного управління юстиції у місті Києві [111]. Незважаючи на те, що в останньому випадку відповідачем визначено Реєстраційну службу, уявляється, що вказаний позов не слід розглядати як такий, що належить до сфери державної реєстрації, враховуючи наступне. Відповідно до ч. 1 ст. 31 Закону України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (далі - Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців») [126], у разі постановлення судового рішення щодо скасування рішення засновників (учасників) юридичної особи або уповноваженого ними органу про внесення змін до установчих документів юридичної особи або про визнання повністю або

частково недійсними змін до установчих документів юридичної особи суд у день набрання законної сили судовим рішенням надсилає його юридичній особі - відповідачу для вжиття заходів до приведення установчих документів у відповідність із прийнятим судовим рішенням, а також державному реєстратору для внесення запису про судове рішення щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів юридичної особи. Із наведеної норми випливають три важливі наслідки. По-перше, в останній наведеній справі неправильно визначено відповідача. По-друге, підставою для внесення вказаного запису державним реєстратором є саме винесене судове рішення, а не невиконаний публічний обов'язок між ним та позивачем. По-третє, хоча за судовим рішенням державний реєстратор і набуває певних зобов'язань, зокрема щодо внесення цього запису, але відносинами, з яких виник цей позов, є відносини між суб'єктом владних повноважень та юридичною особою, у яких така особа зобов'язана знаходитись за належним місцем знаходження, а ці відносини не мають жодного відношення до державної реєстрації.

Грунтуючись на викладеному, уявляється, що як звернення, що передбачені п.п. 7.3, 7.4 п. 7 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», так і позови щодо 1) скасування державної реєстрації змін до установчих документів; 2) скасування державної реєстрації не слід вважати справами у сфері державної реєстрації.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Можливе виділення основних переваг адміністративного судочинства як способу вирішення конкретного публічно-правового спору у сфері державної реєстрації: 1) підвищений рівень гарантованості прав, свобод, законних інтересів осіб при розгляді конкретної справи; 2) найвища юридична сила судового рішення серед індивідуальних актів органів влади. Переважна більшість публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації на сьогоднішній день розглядаються саме у порядку адміністративного судочинства. Лише окремі категорії таких спорів розглядаються в порядку цивільного або господарського судочинства. Так, в порядку цивільного судочинства розглядаються спори щодо: 1) вчинення реєстрації прав інтелектуальної власності, якщо така реєстрація не має правостановлюючого характеру; 2) взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, або зняття із такого обліку; 3) видачі свідоцтва про право власності на нерухоме майно.

2. Специфіка адміністративного судочинства як способу захисту суб'єктивних права, свобод, законних інтересів у сфері державної реєстрації проявляється також у: 1) вирішенні справ за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених законом, які не носять характеру публічно-правового спору; 2) здійснення таким чином функцій, по суті, охорони вказаних прав, свобод та законних інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У зв'язку із визначеним обґрунтовано внесення змін до ч. 1 ст. 2 КАС України у напрямку визначення завдань адміністративного судочинства.

3. Слід констатувати недостатність уваги науковців щодо питань конфліктності державної реєстрації, що зумовлює звернення до наукових досліджень з питань поняття, правової природи, сутності державної

реєстрації. Разом із тим, на сьогоднішній день бракує наукових досліджень з цих питань. Науковий доробок зосереджено, в основному, в напрямках: 1) окремих конкретних її сфер, зокрема щодо реєстрації: прав на нерухоме майно, у сфері підприємницької діяльності, актів цивільного стану тощо; 2) окремих організаційних питань державної реєстрації.

4. Обґрунтовано доцільність визначення державної реєстрації як правового режиму, як юридичного акту, як процесуальної форми реєстраційної діяльності – реєстраційного провадження. При визначенні поняття державної реєстрації доцільно врахувати її широке і вузьке (юридичне) значення.

5. Підтримано науковий підхід, за яким доведено публічно-правову природу відносин у сфері державної реєстрації, незалежно від того, чи стосується реєстрація легалізації учасників господарських чи цивільно-правових відносин та вказано про адміністративно-правовий характер реєстраційних відносин.

6. Досліджені наукові підходи щодо сутності юридичного конфлікту та державної реєстрації дають підставу охарактеризувати цю діяльність як конфліктну в тому відношенні, що під час її здійснення можуть стикатись між собою наступні групи інтересів: 1) компетенції різних державних органів, якщо у процесі створення та організації органів реєстрації беруть участь різні державні органи (компетенційні спори); 2) державні інтереси щодо недопущення реєстраційних дій за відсутності підстав, встановлених законодавством та інтереси фізичних, юридичних осіб, що звертаються за вчиненням таких дій. Серед другої групи інтересів слід особливо відмітити заінтересованість фізичних та юридичних осіб у реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів, реалізація яких відповідно до законодавства пов'язана із державною реєстрацією. Саме друга група інтересів виступає чинником впливу на виникнення публічно-правових спорів у цій сфері.

Розділ 2

Характеристика публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

2.1. Правова природа, сутність та особливості публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції

Необхідність наукового обґрунтування поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації визначена декількома чинниками. Насамперед, гарантуванням належного захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах у сфері державної реєстрації. Такі відносини пов'язані із здійсненням реєстраційних процедур, завдяки яким діяльність особи (фізичної чи юридичної) набуває юридичного значення. Серед особливостей реєстраційних відносин слід назвати різноманітне коло суб'єктів, що здійснюють реєстрацію, відсутність єдиних стандартів управлінських процедур реєстраційної діяльності та наявність широкого за обсягом предмету такої діяльності, який стосується різних за правовою природою відносин – приватно-правових, публічно-правових.

Не випадково, у зв'язку з цим, було прийнято Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», в якій окремими пунктами (п.п.7,8,10) було викладено правову позицію вищого спеціалізованого суду адміністративної юрисдикції відносно правової природи окремих категорій спорів, що виникають у сфері реєстраційної діяльності: реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми

власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців; реєстрацію громадських об'єднань; реєстрації прав на нерухоме майно; реєстрації у будівництві. Так, тільки по адміністративних судах першої інстанції в Україні з 2010 року по травень 2014 року було розглянуто 4726 справ, які стосуються анулювання державної реєстрації прав власності нерухомого майна та зобов'язання вчинити певні дії, а стосовно скасування державної реєстрації таких прав – 38989 справ.

Узагальнення існуючих напрацювань дозволяє виділити наукові роботи, присвячені дослідженню сутності публічно-правових спорів (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб та інші), адміністративно-правових спорів (Л.В. Бринцева, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна, Н.Ю. Хаманєва та інші), окремих видів публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (О.А. Веденяпін, Ю.О. Гаврилюк, Н.М. Гладка, О.В. Джабурія, М.Г. Кобилянський та інші), юридичного конфлікту в діяльності органів виконавчої влади (А.К. Гасанова). Проте серед сучасного наукового доробку проблема сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації потребує окремого опрацювання.

Тому актуальним уявляється обґрунтування наукового підходу щодо формулювання поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації.

Розробка наукового підходу щодо обґрунтування поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації має спиратись на результати досліджень, присвячених загальним проблемам сутності юридичного конфлікту, публічно-правового спору, адміністративно-правового спору, враховувати специфіку відносин у сфері державної реєстрації та зміст державної реєстрації як правового явища. Зрозуміло, що у межах одного підрозділу складно глибоко опрацювати відповідні положення правової доктрини, проте доцільно зупинитись на узагальнених висновках, сформульованих за результатами аналізу існуючого наукового доробку.

Державна реєстрація фактично полягає у процедурах закріплення певного правового статусу фізичною чи юридичною особою або уведення до правового поля господарської чи іншої не забороненої законом діяльності. Державна реєстрація безпосередньо стосується реалізації таких конституційних прав громадян як право на підприємницьку діяльність (ст.42 Конституції України), свободу пересування, вільний вибір місця проживання (ст.33 Конституції України), об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст.36 Конституції України) тощо. Саме тому поглиблений науковий аналіз проблеми сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації сприятиме вдосконаленню судового захисту по цій категорії спорів та формуванню системи гарантій законності діяльності державних органів, наділених владними повноваженнями. Першим кроком такого аналізу має стати огляд наукових публікацій, присвячених проблемним питанням захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у відносинах щодо реєстрації.

Слід зауважити, що сама характеристика адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації актуалізує необхідність розгляду питання щодо сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, оскільки такий спір є предметом розгляду в адміністративному судочинстві. Взаємозв'язок адміністративного судочинства та конкретної категорії публічно-правового спору можна також показати на прикладі законодавчих норм КАС України, що свідчить, що категорія публічно-правового спору у сфері державної реєстрації може значним чином впливати на процесуальну форму розгляду справи. Так, істотні особливості процесуальної форми встановлено для таких категорій спорів у сфері державної реєстрації, як: щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 171 КАС України); справ, пов'язаних з

виборчим процесом (ст. 177 – 179 КАС України); справи за зверненням суб'єкта владних повноважень щодо відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців (п. 3 ч. 1 ст. 183-2 КАС України).

Здійснення характеристики публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації визначає необхідність звернення до фундаментальних положень теорії права, конституційного права, адміністративного права, які стосуються сутності публічно-правових відносин, публічно-правових спорів, проблем розвитку адміністративного судочинства. Доктринальну основу наукового аналізу становлять роботи С.С. Алексеєва, В.Б. Авер'янова, Ю.Г. Барабаша, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова та інших вчених.

Логіка проведення дослідження прикладної проблеми визначення сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації визначає актуальність використання наукового підходу «від загального до конкретного». Вказане означає послідовність наукової розвідки проблем сутності публічно-правових відносин та похідних від них проблем сутності категорій «спір», «публічно-правовий спір». Наступний напрямок наукового аналізу має стосуватись сутності категорій «адміністративне судочинство», «державна реєстрація», виділення видів державної реєстрації, передбачених чинним законодавством. Поєднання обґрунтованих теоретичних висновків дозволить сформулювати науковий підхід щодо сутності публічно-правового спору в сфері державної реєстрації. Подальший науковий аналіз передбачатиме опрацювання питання про елементи такого спору, зокрема сторони, і види відповідних спорів.

Встановлення сутності публічно-правових відносин є проблемою, що потребує окремої глибокої наукової розвідки. Разом з тим, дослідники питання сутності публічно-правових спорів приділяли увагу цій проблемі у контексті предмету відповідного наукового аналізу. Водночас, ґрунтовний

науковий аналіз сутності публічно-правових відносин не обмежується існуючими науковими напрацюваннями і може бути підданий подальшому аналізу.

Пропозиції щодо поділу права на публічне і приватне знаходимо в роботах Г.Ф. Шершеневича. Вчений підкреслював, що публічне право є найбільшим за обсягом, порівняно із приватним, і вказував на посилення державного начала у врегулюванні відносин. Проте, більша частина його наукового доробку стосувалась приватного права [моногрЖелдыб, с.74]. Дослідники поділу права на приватне і публічне зазначали про те, що такий поділ відображає глибоку внутрішню дихотомію права, адже без публічного немає і приватного. Разом з тим, відзначено належність частини предметів правового регулювання до виключного регулювання публічним правом, а частини – до «суміжної» сфери, що пронизує усі галузі приватного права [93, с.647].

Наведене теоретичне положення може бути покладено в основу поглибленого аналізу сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, визначаючи необхідність характеристики правових норм, які регулюють спірні правовідносини.

Про сутність публічного і приватного права вказано в усіх підручниках, навчальних посібниках із загальної теорії держави і права, однак необхідність поглибленого наукового аналізу цієї проблеми залишається актуальною, а наукові надбання в цьому напрямку сприяють формуванню та розвитку сучасної правової доктрини. Слід вказати про доробок М.В. Цвіка, О.В. Петришина, О.Ф. Скакун, О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко та інших вчених [9; 44; 180].

В наступну групу наукових досліджень узагальнені роботи, присвячені проблемам юридичної конфліктології, зокрема – сутності державно-правового конфлікту, правового конфлікту, публічно-правового спору, адміністративно-правового спору, окремих видів публічно-правових спорів,

зокрема – компетенційного спору, публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. Саме таке узагальнення дозволяє виділити тенденції розвитку наукової думки та виділити найбільш поширені наукові підходи щодо визначення базових категорій «конфлікт», «спір», враховуючи предмет відповідного правового явища.

Серед таких робіт доцільно відзначити науковий доробок Ю.О. Тихомирова, Ю.Г. Барабаша, Л.В. Бринцевої, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміної, Г.Й. Ткач, Н.Ю. Хаманєвої, А.К. Гасанової, М.Р. Мергелідзе, Ю.С. Педько, К.О. Тимошенко, О.А. Веденяпін та інших. Систематизуючи науковий доробок перелічених та інших вчених можна виділити два наукових підходи, характерних для досліджень адміністративно-правового характеру, присвячених аналізу сутності адміністративно-правового спору (Л.В. Бринцева [20], Н.Б. Писаренко [102], В.А. Сьоміна [192], Г.Й. Ткач [201], Н.Ю. Хаманєва [208], М.Р. Мергелідзе [81]) та публічно-правового спору та окремих видів таких спорів (Ю.С. Педько [99], К.О. Тимошенко [196], Ю.О. Тихомиров [196], А.О. Веденяпін [21]). Інші наукові роботи можуть бути об'єднані в одну підгрупу, де предмет аналізу складають загальні категорії державно-правового конфлікту (Ю.Г. Барабаш [16]), правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади (А.К. Гасанова [28]).

Узагальнюючим щодо наукових поглядів на сутність публічно-правового спору можна вважати підхід Ю.О. Тихомирова. Визнаючи динаміку розвитку правовідносин, Ю.О. Тихомиров порівнював публічно-правовий спір із етапом процесу розвитку юридичної колізії. П.В. Вовк, досліджуючи проблему захисту прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції наводив думку Ю.О. Тихомирова відносно ознак публічно-правового спору та його предмета: 1) відносини з приводу здійснення публічної влади у широкому розумінні (діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування та функціонування інститутів прямої демократії); 2) відносини, пов'язані з участю громадян в

управлінні державними та суспільними справами; 3) відносини з приводу забезпечення та захисту публічних інтересів, включно з «переростанням» приватних інтересів у публічні [26, с.104; 199]. Не вдаючись до критичного аналізу наведених теоретичних положень, тим не менше, доцільно зазначити про те, що перелічені ознаки стосуються не скільки публічно-правового спору, як публічно-правових відносин, у межах яких виникає такий спір.

Авторське визначення публічно-правового спору обґрунтовує К.О. Тимошенко. Дослідниця зазначає про те, що публічно-правовий спір являє собою протиріччя (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень. Викликає зацікавленість підхід К.О. Тимошенко щодо сутності публічного інтересу. Авторка пропонує розкрити сутність категорії «публічний інтерес» через іншу категорію – «потреби». Так, публічний інтерес - відображений у законі комплекс обумовлених об'єктивною дійсністю потреб соціально-політичної (держава) чи соціальної (народ, територіальна громада) спільноти, зафіксований у компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування та спрямований на досягнення благ, які мають загальносуспільну вагу [196, с.5-7].

Авторський підхід К.О. Тимошенко наведений більш докладно, враховуючи, по-перше, його логіко-смісловий зв'язок із положеннями, сформульованими Ю.О. Тихомировим; по-друге, врахуванням конфліктної сутності публічно-правового спору та особливого предмету виникнення; по-третє, відображенням суб'єктної складової спірних правовідносин, відповідної характеру публічно-правової діяльності, у межах якої виникає такий спір. Враховуючи предмет наукового пошуку щодо сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, привертає увагу висновок К.О.

Тимошенко щодо спорів, пов'язаних з державною реєстрацією майнових прав та їх обмежень. Такі спори дослідниця відносить до юрисдикції адміністративних судів. Як аргумент – віднесення державної реєстрації прав та їх обмежень до одного із видів адміністративних послуг, а реєстраторів (у тому числі державних нотаріальних контор та приватних нотаріусів) при вчиненні відповідних дій – до суб'єктів владних повноважень, які виконують делеговані повноваження [196, с.5-7].

Наукова думка К.О. Тимошенко не позбавлена певних критичних застережень, які, до того ж не носять принциповий характер, а лише є свідченням прагнення до наукової дискусії. Певні застереження стосуються віднесення державної реєстрації прав та їх обмежень саме до адміністративних послуг, оскільки здійснення державної реєстрації стосується реалізації чітко визначеної законодавством компетенції уповноваженими суб'єктами. Категорія «послуга» має дещо інше смислове навантаження, яке суттєво відрізняється від передбаченого Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі - Закон «Про адміністративні послуги») [107]. Відповідно ст.1 зазначеного Закону, адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Поряд із цим, існує науковий підхід, за яким доводиться доцільність визнання споживчої якості адміністративної послуги, що проявляється у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб як суб'єктів надання послуг щодо сприяння споживачу послуги у отриманні певного дозволу, створення умов для легалізації споживачем адміністративної послуги певного права шляхом набуття дозволу, здійснення реєстрації чи інших дій [178, с.32].

Враховуючи спірність наукового підходу щодо віднесення державної реєстрації до виду адміністративних послуг, при проведенні аналізу публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації доцільно дослідити наукову думку щодо сутності адміністративної послуги.

Останню групу наукових досліджень можна назвати предметними, до якої, крім робіт, присвячених сутності адміністративної послуги, доцільно віднести науковий доробок, присвячений реєстраційному провадженню, реалізації владних повноважень у сфері державної реєстрації. Зокрема, роботи О.Г. Юшкевич [218], М.П. Гурковського [34] та інших. Серед наукового доробку слід вказати про роботи, присвячені реєстраційно-дозвільній діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України: В.В. Степаненко [185], Д.С. Денисюк [36] та інші.

Проведений аналіз існуючих наукових досліджень довів необхідність їх систематизації на підставі застосування методології «від загального до конкретного», що дозволило виділити такі групи досліджень: 1) загального змісту, присвячених сутності публічного права; 2) конфліктологічних, які стосуються аналізу категорій «конфлікт», «спір» у межах яких виділено дві підгрупи: а) присвячені аналізу категорії «адміністративно-правовий спір», б) в яких досліджено сутність категорії «публічно-правовий спір»; 3) предметних, у межах яких виділено наступні підгрупи: а) дослідження, присвячені проблемі сутності адміністративної послуги; б) дослідження, в яких аналізуються окремі питання державної реєстрації, які переважно стосуються реєстрації підприємницької діяльності.

Питання сутності юридичного конфлікту, публічно-правового спору не вичерпується декількома науковими роботами, адже вони є складовою глобальної наукової проблеми конфлікту як джерела розвитку певних (особливо юридичних) явищ і процесів. Доречно, на підтвердження вказаному, вказати про причини запровадження адміністративного судочинства, серед яких чи не перше місце посідає конфліктність діяльності

суб'єктів владних повноважень, внаслідок якої виникає проблема створення ефективних способів і засобів їх вирішення з метою захисту прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

На думку А.К. Гасанової, яка досліджувала проблему сутності правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади, такий конфлікт слід називати адміністративно-правовим явищем. Таке явище є динамічним і виникає за певних умов, а зміст полягає у протиборстві сторін, хоча би одна з яких має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішуються у спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення [28, с.190]. Науковий підхід А.К. Гасанової ґрунтується на таких положеннях, які обґрунтовані вченими. Насамперед, на доведенні існуючого протиріччя або протиборства між сторонами конфлікту, що обумовлено наявністю протилежних інтересів щодо одного предмета. Юридичний характер конфлікту визначає наявність правового статусу у його сторін та вирішення за правовою процедурою, яка визначена адміністративно-правовими нормами. Важливим положенням, яке враховане А.К. Гасановою при обґрунтуванні сутності юридичного конфлікту, є положення про юридичні наслідки здійснення процедур вирішення конфліктів. При формулюванні перелічених наукових положень дослідниця спиралась на наукову думку М.Р. Мергелідзе, Ю.О. Тихомирова, інших вчених [28, с.8].

Перспективність вказаного наукового підходу для подальшого наукового аналізу у напрямку визначення сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації обумовлена виділенням основи конфлікту – протиборство або протиріччя сторін, які стосуються одного предмету у зв'язку із існуванням різних інтересів у сторін.

Невипадково А.К. Гасанова публічно-правові спори, що належать до юрисдикції адміністративних судів, відносить до однієї з категорій правових

конфліктів в діяльності органів виконавчої влади [28, с.8]. Такий підхід дозволяє вказати про те, що категорії «правовий конфлікт» і «публічно-правовий спір» співвідносяться як загальне і конкретне, що означає широкий зміст категорії «правовий конфлікт» порівняно із категорією «публічно-правовий спір».

Як було зазначено вище, окрім дослідження К.О. Тимошенко, існує комплексне дослідження Н.Є. Хлібороб, яке також присвячене визначенню сутності категорії публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів. Вказана вчена визначає такий спір як юридичний конфлікт, що виникає у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями [210, с. 14]. Вчена також виділяє ознаки публічно-правового спору, які дозволяють охарактеризувати його як вид правового спору. До них вчена відносить такі положення: 1) наявність правової основи – гарантованої законом можливості захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникнення лише з юридично значущих дій його суб'єктів; 3) спрямованість на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; 4) наявність законодавчо встановлених способів вирішення, які не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [210, с. 6]. Однак обґрунтовані Н.Є. Хлібороб ознаки не позбавлені певних суперечностей. Так, незрозуміло, яким чином спір може бути «спрямований на захист», а гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи стосується не тільки спорів, але й деліктів, причому не тільки адміністративних. Не зважаючи на існуючі суперечності у визначенні ознак публічно-правового спору Н.Є. Хлібороб, доцільно вказати про перспективність положення щодо юридичного значення дій, з яких виникає такий спір.

Ознаки публічно-правового спору визначає і К.О. Тимошенко: 1) виникнення спору з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить

юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча б одним із учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства, та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; 6) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень. [195, с. 14]. Не вдаючись до детального порівняння наукових позицій К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб, можна вказати, що дослідниці в цілому одноголосні з приводу визначення таких основних характеристик публічно-правового спору, як його сфера виникнення, елементи (предмет, підстава виникнення, сторони), порядок та правові наслідки вирішення, що дає можливість стверджувати про формування єдиної концепції публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Разом із тим, вказана концепція не є єдиною. Так, визначення публічно-правового спору формулює Ю.С. Педько. Відповідно до його визначення, такий спір є видом правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. На думку Ю.С. Педько, 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. Також вчений визначає ознаки публічно-правового спору та їх види, причому з формулювань, які використовуються вченим можна дійти висновку, що зокрема, предметом таких спорів він наводить, права та обов'язки або законність правозастосовного (адміністративного) або нормативного акта (щодо спорів про право) або нормативно-правові акти органів публічної влади (щодо спорів про норму), на відміну від К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб. Крім того, вчений не виділяє підстави виникнення спору, натомість визначаючи підстави його ініціювання. Слід також відмітити, що Ю.С. Педько розглядає публічно-правовий спір в широкому значенні, а не тільки як предмет юрисдикції адміністративних судів [23, с.771]. Порівнюючи вказані розуміння публічно-правового спору можливо зробити висновок, що концепція Ю.С. Педька носить більш узагальнений характер, а концепції К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб можуть розглядатись як похідні по відношенню до неї, які розглядають тільки окрему сторону публічно-правових спорів, а саме – як предмет юрисдикції адміністративних судів. Слід відмітити, що попри загальну близькість розглянутих концепцій публічно-правового спору, мають місце також істотні відмінності, передусім ті, про які вказано вище. Враховуючи те, що відмінності стосуються елементів публічно-правового спору, таких як предмет, підстава виникнення, остаточний висновок щодо обрання вихідної концепції стосовно даного дослідження доцільним уявляється робити після більш детального дослідження вказаних елементів.

На сьогоднішній день поширення набуває підхід щодо запровадження у законодавство терміну «адміністративно-правовий спір», причому окремі вчені навіть обґрунтовують доцільність застосування його замість терміну «публічно-правовий спір» [201]. Як було зазначено вище, представниками концепції адміністративно-правового спору можна вважати не тільки вказану

вчену, але також Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміну та Л.В. Бринцеву. Разом із тим, така концепція не позбавлена окремих недоліків. У цьому аспекті слід навести наукову позицію Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміної відносно визначення поняття «адміністративно-правовий спір». Вчені пропонують визначати такий спір через широку категорію юридичного конфлікту певного виду. Так, адміністративно-правовий спір визначено як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень, з одного боку, – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [102, с.23]. До ознак адміністративно-правового спору вчені відносять: 1) щільний зв'язок з державним управлінням та управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, які представляють державу; 2) виникнення з відносин різної галузевої належності; 3) обов'язковою стороною спору у більшості випадків виступає владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління; 4) виникнення, як правило, з відносин між нерівними учасниками [102, с.22-23]. Як було зазначено вище, наукову позицію щодо доцільності застосування терміну «адміністративно-правовий спір». Слід відмітити, що подібними є також позиції Г.Й. Ткач та Л.В. Бринцевої.

Визнаючи безумовні позитивні риси презентованого наукового підходу, зокрема підкреслення правової природи правовідносин, спори з яких належать до юрисдикції адміністративних судів, слід відмітити його окремі істотні спірні моменти. Так, стосовно презентованого наукового підходу Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміної можна зауважити, що його застосування не дозволяє включити в коло таких спорів компетенційні спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції. Крім того, виникає необхідність додаткового обґрунтування питання щодо

належності до цієї категорії справ, що виникають за зверненням суб'єкта владних повноважень. Адже, як буде більш детально обґрунтовано у підрозділі 2.2, такі справи не мають ознак спірності. Загальним же зауваженням як стосовно презентованого підходу, так і стосовно позицій Л.В. Бринцевої та Г.Й. Ткач можна визначити те, що вони не враховують складності правової природи правовідносин, спори з яких належать до юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, в одному спорі можуть бути поєднані фінансові, бюджетні, трудові тощо правовідносини, а не тільки суто адміністративні. На сьогодні стала звичною судова практика, відповідно до якої адміністративні суди розглядають справи щодо публічно-правових спорів, які виникають з рішень, дій, бездіяльності не управлінського характеру. Такими, наприклад, є спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності у виборчому процесі, у сфері відносин соціального забезпечення, зокрема щодо стягнення надміру виплачених сум такого забезпечення тощо. Слід відмітити також, що категорія «публічно-правовий спір» широко застосовується і у чинному законодавстві, зокрема у КАС України при визначенні справи адміністративної юрисдикції (адміністративної справи) як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.1 ч.1 ст.3 КАС України). Вказаний термін є ключовим також при визначенні завдання адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України), а також юрисдикції адміністративних судів (ст. 17 КАС України).

З іншого боку, можна погодитись із положеннями, сформульованими Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміною, відносно таких ознак адміністративно-правового спору, як зв'язок з управлінською діяльністю, виникнення з відносин різної галузевої належності. Визначення адміністративно-правового

спору через категорію юридичного конфлікту дозволяє вказати про необхідність врахування такої змістовної ознаки спору як протиборство сторін відносно одного предмету у зв'язку із реалізацією сторонами різних інтересів. Причому застосування категорії «інтерес» дозволяє уникнути застосування недостатньо опрацьованих у правовій доктрині категорій «суб'єкт владних повноважень» чи «публічна адміністрація», зосередившись на меті існування відповідного учасника правовідносин.

Отже, не заперечуючи, в цілому проти наукового підходу щодо застосування категорії «адміністративно-правовий спір» замість категорії «публічно-правовий спір», доцільно зазначити про спірність її застосування як у правовій доктрині, так і у чинному законодавстві, що обумовлює актуальність перспективи подальшого наукового аналізу. Тому, в подальшому дослідженні доцільним уявляється виходити саме з терміну «публічно-правовий спір».

У юридичній літературі підкреслюється важливе практичне значення елементів публічно-правового спору, що проявляється при вирішенні таких питань, як визначення тотожності правового спору, залучення третіх осіб тощо. Окрім того, елементи публічно-правового спору визначають структуру позову як процесуального засобу захисту особою свого порушеного права [210, с. 11]. Тому без урахування вказаних категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації складно належним чином відобразити їх сутність та особливості.

На сьогоднішній день в доктрині адміністративного судочинства поширеною є позиція, відповідно до якої виділяються наступні елементи публічно-правового спору: предмет, підстава та сторони (суб'єкти), про що зазначалось вище. Одні вчені прямо вказують на це у своїх комплексних дослідженнях, безпосередньо присвячених питанням публічно-правового спору [195, с. 10; 210, с. 6]. Інші, безпосередньо не визначаючи вказані елементи, не суперечать першим при розгляді основних теоретичних

питань публічно-правових спорів [23, с. 771; 216]. Враховуючи вказане, доцільним уявляється проведення більш детального порівняльного дослідження наведених вище концепцій публічно-правового спору К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб та Ю.С. Педька з цього боку.

Предметом публічно-правового спору визначаються суб'єктивні права громадян та організацій [23, с. 771]. Натомість, К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб відстоюють точку зору, відповідно до якої предметом публічно-правового спору як його елементом слід вважати протиправну поведінку (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень [195, с. 5; 210, с. 12]. Порушене ж суб'єктивне право визнається не предметом публічно-правового спору, а предметом захисту в адміністративному суді [195, с. 9]. Визначення переваги тієї чи іншої позиції зумовлює необхідність звернення до більш високого рівня узагальнення, зокрема щодо загальнофілософського визначення таких термінів, як «предмет», «об'єкт», «законність». Під предметом розуміється, річ, об'єкт у самому широкому розумінні, або будь-яка сутність, яка може бути сприйнята. Під об'єктом розуміють те, що протистоїть суб'єкту як свідомості [205, с. 313, 360]. Як зазначає Ю.С. Педько, публічно-правовий спір характеризується наявністю відмінності чи розбіжності правових позицій учасників публічно-правових відносин щодо їх прав та обов'язків або законності правового акту. Вирішити вказаний спір означає зробити висновок стосовно правомірності/законності правового акта, а також відновити порушене право [23, с. 771]. Отже, очевидним виступає пізнання при вирішенні публічно-правового спору саме прав та обов'язків конкретних сторін спірного правовідношення. Щодо ж такої властивості поведінки суб'єкта владних повноважень, як законність, то як вказує Ю.С. Шемшученко, законність передбачає точне і неухильне виконання законів усіма, кому ці закони адресовані [23, с. 290]. Враховуючи вказане визначення, можна зробити висновок, що вирішити питання щодо

законності рішення, дії (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень не уявляється можливим без визначення його прав чи обов'язків (повноважень) у кожному конкретному випадку. Враховуючи викладене, якщо розуміти формулювання предмету публічно-правового спору саме через поняття протиправності [195, с. 5; 210, с. 12] рішення, дії (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, і розуміти вирішення такого спору як вирішення питання щодо правомірності чи протиправності поведінки суб'єкта владних повноважень, то вказане розуміння предмету публічно-правового спору в цілому не викликає зауважень. Разом із тим, визначення такого предмету саме через категорію прав та обов'язків учасників відповідного спірного відношення, як уявляється більш точно визначає сутність вказаної категорії. Тому, в подальшому доцільним уявляється керуватись позицією Ю.С. Педька [23, с. 771].

В доктрині адміністративного права усталеним є розмежування адміністративних відносин за характером дій зобов'язаного суб'єкта на активні та пасивні. Активні адміністративно-правові відносини мають місце тоді, коли зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити певні дії. Пасивні адміністративно-правові відносини пов'язані з утриманням зобов'язаного суб'єкта від вчинення певних дій (від вчинення правопорушення) [3, с. 62]. Мета реєстрації визначається, зокрема, як облік і контроль, засвідчення дійсності відомостей, об'єктів, документів, організацій, цінних паперів тощо та надання їм законного (легітимного) статусу [23, с.788]. Враховуючи це та інші положення щодо державної реєстрації, зокрема щодо характеру та стадій реєстраційних проваджень [218], характеру діяльності публічної адміністрації [34], очевидним постає визначальний характер активних правовідносин у цій сфері, де уповноважена особа (державний реєстратор) зобов'язана вчинити реєстраційні дії за зверненням користувача. Слід відмітити, що вказаним не вичерпується коло правовідносин, які виникають у сфері державної реєстрації. Аналіз існуючих юридичних наукових та

науково-практичних джерел дає підстави для виділення правовідносин у вказаній сфері виходячи з кола суб'єктів діяльності у сфері державної реєстрації. Зокрема, окрім зазначених вище суб'єктів (державного реєстратора, користувача) на сьогоднішній день можна виділити також держателя конкретного державного реєстру та його адміністратора [123; 129; 206; 211]. Крім того, підстави для виділення суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації дають також класифікаційні підходи, запропоновані такими вченими, як О.Г. Юшкевич [218, с. 10-11], М.П. Гурковський [34, с. 9]. Підхід щодо виділення конкретних груп правовідносин у сфері державної реєстрації фізичних осіб обґрунтовувався також Т.В. Мехтієвою [82, с. 40]. Питанням суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації буде приділена більш детальна увага у підрозділі 2.3. Навіть з наведеного вище підходу щодо виділення держателя, адміністратора, реєстратора та користувача можна визначити не тільки вказані вище публічні правовідносини у сфері державної реєстрації. Так, зокрема, навіть поверховий аналіз практики правозастосування у досліджуваній сфері дозволяє стверджувати, що чільне місце посідають також відносини між держателем та державним реєстратором з приводу як організації здійснення реєстраційної діяльності, так і притягнення державного реєстратора до юридичної, зокрема дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства у сфері державної реєстрації. Крім того, як буде обґрунтовано далі, з точки зору проблем судової практики інтерес представляють публічні відносини між адміністратором та користувачем з приводу надання інформації з конкретного державного реєстру. Попри значення таких відносин щодо забезпечення суспільного інтересу у сфері державної реєстрації, аналіз судової практики щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації (за даними Єдиного державного реєстру судових рішень за 2013-2015 р.р.) дозволяє констатувати, що подавляючу (більше 90 %) більшість становлять спори за зверненнями користувачів

стосовно рішень, дій, бездіяльності уповноважених суб'єктів з приводу вчинення дій, безпосередньо пов'язаних із державною реєстрацією. Вказане стосується рішень, дій, бездіяльності щодо: 1) вчинення/невчинення реєстрації (реєстраційних дій); 2) надання інформації з державного реєстру. Перед тим, як надавати остаточне визначення предмету у досліджуваній категорії публічно-правових спорів, слід також враховувати те, що конкретна особа-носій публічного обов'язку щодо прийняття рішення або вчинення дій (бездіяльності) достатньо часто перебуває у правовому статусі посадової особи конкретного органу державної влади. Вказане зумовлює окремі особливості її правового статусу (прав та обов'язків) у конкретних правовідносинах. Вказане безпосередньо впливає на визначення такої особи як сторони публічно-правового спору у досліджуваній сфері. Більш детально це питання буде розглянуто у підрозділі 2.3.

Враховуючи наведене, предмет публічно-правового спору про право у сфері державної реєстрації можливо попередньо визначити як суб'єктивні публічні права та обов'язки у конкретних спірних правовідносинах з приводу здійснення реєстраційної діяльності.

Вище було відмічено, що серед спірних правовідносин державної реєстрації визначальна частка належить активним адміністративним правовідносинам, що складаються у цій сфері між уповноваженою особою (державним реєстратором) та користувачем, де уповноважена особа (державний реєстратор) зобов'язана вчинити реєстраційні дії за зверненням користувача. Тому не викликає сумнівів доцільність віднесення публічно-правових спорів, що виникають у цій сфері саме до юрисдикції адміністративних судів. У зв'язку із цим слід підтримати позицію Пленуму Вищого адміністративного суду України, який у п.п. 7, 8 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» вказав про належність до юрисдикції адміністративних судів публічно-правових спорів щодо вчинення реєстраційних дій. У зв'язку із зазначеним

викликає бажання дискутувати точка зору авторів, які відстоюють позицію щодо віднесення спорів у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно до юрисдикції загальних судів лише на тій підставі, що документи, які є підставою для здійснення реєстраційних дій за своїм характером на 90% мають зобов'язальну (договірну) природу [11]. Адже, ними не враховується наявність вказаних вище публічних відносин між державним реєстратором та користувачем.

Разом із тим, позитивною рисою такої позиції є звернення уваги на зв'язок реалізації прав особи у публічних відносинах державної реєстрації із реалізацією інших її прав, яка безпосередньо пов'язана із такою реєстрацією. Так, відповідно до ч. 1 ст. 210 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV (далі - ЦК України) [ЦК], якщо законом передбачено державну реєстрацію правочину, такий правочин є вчиненим з моменту його державної реєстрації. Достатньо часто разом із реєстрацією правочину підлягають реєстрації також права, що впливають з нього. Як приклади таких правочинів можна навести, зокрема правочини із нерухомим майном. Без державної реєстрації неможливою є також реалізація права особи на здійснення підприємницької діяльності (ч. 1 ст. 42 Конституції України). Тому не можна заперечувати, що шляхом розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації отримують захист не тільки відповідні публічні права користувачів, але й інші їх права, хоча вони й не є безпосередньо предметом судового розгляду. У зв'язку із наведеним не викликає сумніву, що незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єктів владних повноважень у сфері державної реєстрації фізичним, юридичним особам може бути завдано як матеріальної, так і моральної шкоди. У цьому зв'язку слід навести положення п. 27 постанови ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», відповідно до якого вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи

бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративними судами, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Таким чином, слід відмітити особливість предмету публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, яка полягає у нерозривному зв'язку предмету таких спорів із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації.

Наступним елементом публічно-правового спору у юридичній літературі визначається його підстава [195, с. 10; 210, с. 15]. Так, К.О. Тимошенко під підставою розуміє дві групи юридичних фактів: а) матеріальні (факт порушення чи оспорювання прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи); б) процесуальні (факт звернення особи до суду з позовом про захист порушених чи оспорюваних прав, свобод, охоронюваних законом інтересів) [195, с. 10]. Н.Є. Хлібороб під такими підставами розуміє сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [210, с. 15]. Віддаючи прихильність тій чи позиції слід враховувати, що вирішити питання щодо наявності чи відсутності порушеного права, про яке заявляє позивач означає вирішити справу по суті. Тому якщо притримуватись позиції К.О. Тимошенко, то слід визнати, що відкриття провадження в адміністративній справі є безпідставним з матеріального боку. Вказана позиція побічно підтверджується також позиціями представників як адміністративного, так і цивільного судочинства, які при визначенні позову виходять з розуміння його, передусім як вимоги про захист права [8, с. 179; 68, с. 517], що підкреслює суб'єктивний характер матеріальної сторони підстави позову, а саме що це є суб'єктивне переконання особи у порушенні її прав. Тому слід віддати перевагу позиції Н.Є. Хлібороб. Як зазначалось вище, існує також

наукова позиція Ю.С. Педька, який, не виділяючи безпосередньо елементів публічно-правового спору, не виділяє окремо і підстави його виникнення, натомість зазначаючи про підставу його ініціювання, під якою він розуміє факт оскарження фізичною чи юридичною особами дій чи бездіяльності органів публічної влади [23, с. 771]. Порівнюючи вказане визначення із наведеними вище визначеннями підстав публічно-правового спору, що наводяться К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб, можна побачити, що по змісту вказані поняття є дуже близькими. Так, К.О. Тимошенко вказує про факт звернення особи до суду з позовом, а Н.Є. Хлібороб – про обставини, що свідчать про імовірність порушення прав особи. Слід відмітити, що сам факт звернення до суду теж побічно свідчить про імовірність такого порушення. Враховуючи наведене, а також те, що по відношенню до позиції Ю.С. Педька позиції К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб носять спеціалізований характер стосовно визначення сутності публічно-правового спору, то з метою цього дослідження доцільно виходити з: 1) необхідності виділення такого елемента публічно-правового спору, як підстава; 2) застосування наукового підходу Н.Є. Хлібороб для визначення підстави.

Відповідно до п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 157 КАС України, якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом або якщо сторони досягли примирення, суд закриває провадження у справі. Наявність цих обставин перевіряється судом протягом розгляду справи – як у попередньому судовому засіданні, так і при розгляді справи по суті (ч. 3 ст. 111, ч. 1 ст. 135 КАС України). Вказане дає підстави для поширення поняття підстави публічно-правового спору, зокрема у сфері державної реєстрації, не тільки на обставини, що існують на момент звернення до суду, але й на обставини, що існують протягом розгляду справи. Різниця полягає в тому, що на етапі звернення такі обставини носять активний характер (звернення до суду), а при розгляді справи – пасивний (неподання позивачем відповідних заяв, клопотань). Вказане свідчить про ширший зміст поняття «підстава»

порівняно із «підставою ініціювання» щодо конкретного публічно-правового спору, зокрема у сфері державної реєстрації.

Останнім елементом публічно-правового спору названо його сторони. На сьогоднішній день панує наукова позиція, відповідно до якої під сторонами публічно-правового спору слід розуміти суб'єктів спірного публічного матеріального правовідношення [23, с. 771; 195, с. 10; 210, с. 15]. Слід відмітити, що на сьогоднішній день вирізняють значне за своєю різноманітністю коло суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації. Зокрема, за дослідженням юридичних публікацій можна вирізнити таких суб'єктів, як держатель, адміністратор, реєстратор, користувач [123; 129; 206; 211]. Враховуючи вказану різноманітність, а також різноманітність правової природи конкретних суб'єктів (так, відносини держателя та адміністратора можуть носити як публічний, так і приватний характер), доцільним уявляється питання сторін публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації дослідити додатково.

Окремі дослідники як додатковий елемент визначають зміст публічно-правового спору, розуміючи під ним суперечність учасників спірного правовідношення, що характеризується переконанням однієї чи обох сторін спору про наявність порушення своїх прав, свобод, інтересів або інтересів держави [22, с. 9; 30, с. 9]. Вказане стосується галузевих досліджень окремих особливостей публічно-правових спорів, зокрема у сфері господарської діяльності та у сфері соціальних відносин. Характеризуючи значення цього елемента публічно-правового спору Н.М. Гладка визначає, він характеризує: 1) стан правовідношення, в рамках якого виник публічно-правовий спір – як спірний; 2) волевиявлення сторін такого спору – як відповідні взаємні вимоги або вимоги до органу, що уповноважений вирішувати такий спір, зокрема до суду. На цій підставі дослідниця вказує про ключове значення цього елемента [30, с. 9]. Не заперечуючи вказане значення виділення змісту публічно-правового спору, слід звернути увагу на окремі напрацювання у

сфері філософії. Так, зокрема, в аспекті цього дослідження можна навести розуміння елемента як, передусім, складової частини чогось [205, с. 537]. Враховуючи вказане, позиція Н.М. Гладкої та О.А. Веденяпіна з приводу виділення змісту публічно-правового спору саме як його елемента видається достатньо спірною. Слід зауважити, що наведені вище наукові позиції К.О. Тимошенко, Ю.С. Педька та Н.Є. Хлібороб також не виділяють зміст публічно-правового спору як його елемент. Уявляється, що зміст публічно-правового спору у вказаному вище значенні характеризує скоріше його конфліктну сутність, але в жодному випадку не є його складовою частиною.

Отже, при визначенні поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації доцільно врахувати: а) сутність спору як юридичного явища, що має юридичні наслідки; б) зміст спору як протиставлення сторін відносно одного предмета; в) предмет спору – сфера державної реєстрації, яка полягає у наданні юридичного статусу суб'єкту, який підлягає реєстрації, уведення такого суб'єкта до правовідносин, створення умов наділення його чинним законодавством правосуб'єктності у певних відносинах, в яких він виступає як їх учасник, зокрема – адміністративних, господарських, цивільно-правових; г) сторони спору, однією з яких завжди виступає суб'єкт, діяльність якого спрямована на реалізацію публічних інтересів.

Публічно-правовим спором у сфері державної реєстрації доцільно визначити юридичне явище, яке є динамічним і полягає у протиставленні сторін спору, однією з яких є суб'єкт, діяльність якого спрямована на забезпечення реалізації публічних інтересів, відносно одного предмету, що стосується визнання законним юридичного акту відображення стосовно суб'єкта, який виступає іншою стороною у спорі, певних відомостей, інформації у реєстрі, що надає цьому суб'єкту законності та юридичного значення його діяльності.

Враховання вказаного вище підходу, разом із наведеними К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, Ю.С. Педько ознаками публічно-правового

спору, врахування особливостей його елементів дає підстави для визначення наступних особливостей досліджуваних публічно-правових спорів: 1) специфічне коло суспільних відносин, які є сферою виникнення цих спорів – відносини у сфері державної реєстрації; 2) у переважній більшості випадків предметом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є законність актів індивідуальної дії. Спори щодо оскарження нормативних актів становлять незначну частину у цій сфері; 3) слід констатувати наявність нерозривного зв'язку предмету таких спорів із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації.

Елементами публічно-правового спору у сфері державної реєстрації слід вважати предмет, підставу та сторони. Зміст такого спору слід розглядати не як його елемент, а як визначальну ознаку, що відображає його конфліктну сутність.

2.2. Класифікація публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

Розгляд публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації сьогодні характеризується значними ускладненнями, що обумовило неодноразове видання Вищим адміністративним судом України, роз'яснень та узагальнень щодо судової практики, спрямованих на вирішення наявних проблем, а також забезпечення єдності судової практики при розгляді таких спорів. Зокрема, вказане стосується таких питань, як суб'єкти публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, предмет такого спору, підстави виникнення таких спорів (п.п. 7.1, 8 постанови Пленуму Вищого

адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 р. № 8 (далі – Постанова «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»); абз. 18 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» від 12.09.2014 р. № 9; п. 3.1.4 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 01.11.2013 р. № 15 [161; 165; 169]. В юридичній пресі спостерігається неоднаковість наукових позицій навіть стосовно більш значних питань розгляду таких спорів, зокрема їх правової природи і, відповідно, судової юрисдикції. Зокрема, у аналітичній довідці щодо врегулювання питань, пов'язаних із проведенням державної реєстрації прав на нерухоме майно в частині відмови у проведенні реєстрації, підготовленої МСБ "Асоціація приватних роботодавців" (м. Харків) та Спілкою підприємців "Стіна" (м. Вінниця) за підтримки Міжнародного центру приватного підприємництва CIPE Україна вказується про приватно-правовий характер спорів між державним реєстратором та власником нерухомого майна з приводу реєстрації або відмови у реєстрації прав на таке майно і, відповідно про те, що такі спори повинні розглядатись в порядку цивільного чи господарського судочинства [11]. Слід вказати, що питання судової юрисдикції досліджуваних спорів активно розглядається також у п.п. 7, 8 Постанова «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», де однозначно вказується про належність таких спорів до юрисдикції адміністративних судів. Проблеми такого рівня зумовлюють неоднозначність судової практики розгляду досліджуваних

спорів, подекуди спричиняють затягування їх розгляду. Вони обумовлені, як уявляється, недостатністю теоретичного опрацювання основних категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, їх особливостей порівняно із іншими категоріями публічно-правових спорів. Разом із тим, для вирішення вказаних питань ключове значення має систематизації тих спорів у сфері державної реєстрації, що на сьогодні виділяються законодавством та існують на практиці.

Останнім часом питанням систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації не було приділено належної уваги у наукових роботах. Активно досліджуються публічні правовідносини у сфері державної реєстрації, зокрема на рівні дисертаційних досліджень. Так, слід вказати на, зокрема, такі дослідження, як: О.Г. Юшкевич «Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців» (2007 р.) [218], М.П. Гурковського «Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект» (2010 р.) [34], К.В. Ростовська «адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб» (2011 р.) [177], Я.Є. Барц «Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно» (2012 р.) [17]. Разом із тим, у цих та інших дослідженнях не розглядаються питання щодо систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Одночасно слід зауважити, що основні положення щодо цих спорів, такі як поняття, елементи, правова природа тощо також не отримали належної уваги серед науковців. Основна кількість робіт зосереджена або на загальних питаннях публічно-правового спору [23, с. 771; 57; 69; 99; 195; 210], або на особливостях їх інших категорій [22; 183; 202; 215].

Слід відмітити, що у наведених та інших роботах, зокрема в дисертаційному дослідженні А.К. Гасанової «Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади» (2011 р.) [28], можна віднайти наукові здобутки з приводу систематизації або

публічно-правового спору в цілому, або окремих його видів: у сфері господарської діяльності, у сфері публічної служби тощо [22, с. 9-10; 23, с. 771; 28, с. 42; 195, с. 10-12; 210, с. 13-14; 215, с. 132]. Це створює наукове підґрунтя для вироблення критеріїв поділу публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації на види та систематизації їх відповідно до цих критеріїв з метою подальшого розроблення основних доктринальних положень щодо таких спорів, визначення їх особливостей.

Систематизацію публічно-правових спорів слід проводити виходячи, в першу чергу, з напрацювань щодо видів публічно-правових спорів в цілому, що слід розглядати як родові поняття по відношенню до спорів у сфері державної реєстрації. Водночас, слід враховувати специфіку публічно-правових відносин у сфері державної реєстрації, що зумовлює можливість виникнення специфічних критеріїв поділу досліджуваних спорів.

Поняття публічно-правового спору на сьогоднішній день є в цілому усталеним у доктрині адміністративного судочинства. Під цим поняттям розуміється вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Змістом такого спору називається розбіжність чи відмінність правових позицій його учасників [23, с. 771].

Слід погодитись із науковим підходом учених, які, досліджуючи питання видів публічно-правових спорів, виходять, перш за все, з їх категорій, які визначено у ч. 2 ст. 17 КАС України [195, с. 10-11]. Визначаючи, які саме категорії спорів представляють інтерес для цього дослідження, слід виходити з природи реєстраційної діяльності та специфіки державної реєстрації в цілому. Так, навряд чи представляють інтерес спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС України), оскільки діяльність з фіксації юридичних фактів щодо прийняття на публічну службу,

проходження, звільнення з неї не може вважатись реєстраційною діяльністю, в неї зовсім інша правова природа [34, с. 8].

Як зазначає М.П. Гурковський, сучасна система суб'єктів реєстраційної діяльності потребує, зокрема, чіткої регламентації посадових прав і обов'язків державних службовців. Вчений також пропонує наступні напрямки реформування реєстраційної системи: чітке визначення предметів і об'єктів реєстраційної системи; законодавчого відмежування реєстраційної системи від інших, близьких за формами, видів діяльності; перегляду системи органів, які здійснюють реєстраційну діяльність, законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку та правового статусу, усунення паралелізму і дублювання в роботі [34, с. 9-10]. Схожі висновки з приводу органів реєстрації прав на нерухоме майно робить Я.Є. Барц [17, с. 13]. Вказане, як уявляється, актуалізує дослідження компетенційних спорів (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України) у сфері державної реєстрації. Разом із тим, слід зауважити, що після виконання наукових робіт, зокрема, М.П. Гурковського та Я.Є. Барц система органів державної реєстрації була піддана суттєвому реформуванню. Так, Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 [144] затверджено Положення про Державну реєстраційну службу України (далі – Положення про Укрдержреєстр), до сфери відання якої віднесено такі реєстри, як Реєстр громадських об'єднань, Державний реєстр актів цивільного стану громадян, Державний реєстр баз персональних даних та інші, в тому числі і Державний реєстр речових прав на нерухоме майно [41]. Тому підтвердження актуальності зазначених вище наукових результатів вимагає проведення окремого наукового дослідження. Разом із тим, навіть поверховий погляд на перелік реєстрів та їх держателів, що наведено на сайті Міністерства юстиції України, дає можливість стверджувати, що в окремих випадках одні й ті ж юридичні факти є предметом реєстрації як мінімум у двох різних реєстрах, які відносяться до відання різних держателів. Така ситуація уявляється сприятливим підґрунтям

для виникнення компетенційних спорів. Так, існує Спадковий реєстр, держателем якого є Міністерство юстиції України та Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, держателем якого є Державна реєстраційна служба України. Предметом реєстрації у Спадковому реєстрі визначено, зокрема, відомості про заповіти та спадкові договори, посвідчені в Україні (п. 1.1 Положення про Спадковий реєстр, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 07.07.2011 р. № 1810/5 [149]). Разом із тим, перелік таких відомостей є відкритим (п. 2.1 вказаного Положення). Але речові права на нерухоме майно можуть бути предметом як заповіту, так і спадкового договору. На сьогоднішній день питання компетенційних спорів у науковій юридичній літературі висвітлено, переважно, у комплексних дослідженнях. Окрім наведеної вище роботи А.К. Гасанової слід відмітити також дисертаційне дослідження М.Г. Кобилянського «Компетенційні спори: характеристика та порядок вирішення в адміністративному суді першої інстанції» (2013 р.) [57]. Слід відмітити, що як А.К. Гасанова, так і М.Г. Кобилянський виходять з охоплення цим терміном спорів, передбачених п.п. 3, 4 ч. 2 ст. 17 КАС України: спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. М.Г. Кобилянський, натомість, спори, передбачені п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України не включає до категорії компетенційних спорів, але додатково виділяє компетенційні спори у широкому смислі, до кола яких включає питання, пов'язані із визначенням судових юрисдикцій та їх розмежуванням, а також спори у тому смислі, який передбачений п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України [28, с. 51; 57, с. 6, 11, 12]. Не вдаючись до детального розгляду стосовно співвідношення цих позицій, зазначимо, що А.К. Гасанова досліджувала вказане поняття в контексті іншої проблематики, у порівнянні з роботою М.Г. Кобилянського. Для цілей цього

дослідження інтерес представляють особливості компетенційних спорів, порівняно із іншими видами публічно-правових спорів. М.Г. Кобилянський виділяє в сукупності близько десяти таких особливостей, поділяючи їх на дві групи: матеріальні та процесуальні. Серед матеріальних на першому місці він відзначає визначення законодавством правового статусу суб'єктів владних повноважень як сторін спору, а серед процесуальних - встановленні сторонами таких спорів суб'єктів владних повноважень. Також як процесуальна особливість відмічається наявність взаємних претензій сторін спору, які стосуються одного предмету, пов'язаного із реалізацією обома сторонами владних повноважень у сфері реалізації адміністративних функцій [57, с. 15].

Аналіз судової практики розгляду спорів у сфері державної реєстрації за 2013-2014 роки свідчить про, в цілому, не типовість компетенційних спорів (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України) для такої сфери публічних відносин.

Як показує судова практика (за результатами даних Єдиного державного реєстру судових рішень), спори, що виникають з адміністративних договорів також не є характерними для сфери державної реєстрації. Аналіз наукових джерел щодо сутності реєстраційної діяльності, сутності адміністративних договорів дає підстави для висновку про неприцятанність використання адміністративних договорів для врегулювання повноважень суб'єктів, що здійснюють державну реєстрацію. Зокрема, Ж.В. Завальна, характеризуючи застосування адміністративного договору при регулюванні окремих видів адміністративно-правових відносин не виділяє відносини у сфері державної реєстрації як такі, в яких застосовується адміністративний договір, або суб'єктів таких відносин. Крім того, як вказує М.П. Гурковський, реєстраційна діяльність належить до адміністративних послуг [34, с. 8]. І хоча вказаний висновок ще не повною мірою отримав закріплення у законодавстві (так, наприклад, у пп. а пп. 6 п. 4 Положення про Укрдержреєстр державна реєстрація актів цивільного стану

не називається адміністративною послугою), а також є певною мірою спірним з теоретичної точки зору, як було зазначено у підрозділі 2.1, але він уявляється перспективним та вказує на правову природу реєстраційної діяльності, значення її з точки зору особи, яка звертається за вчиненням реєстраційних дій. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги може визначатись виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг. Визначення такого суб'єкта у адміністративному договорі, як уявляється, суперечить буквальному розумінню цієї норми. Слід відмітити, що на необхідності саме буквального її тлумачення наголошують вчені, що займаються проблемами адміністративних послуг, зокрема В.П. Тимошук [89, с. 106-107]. Тому остаточним є висновок про недоцільність віднесення до сфери цього дослідження спорів, передбачених п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України.

Отже, з позиції цього дослідження інтерес, в першу чергу, представляють такі категорії спорів: 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 (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України (п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України); 3) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України).

Аналіз практики адміністративних судів свідчить, що найбільш численною категорією публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є перша (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України). Це спори як щодо визнання рішень, дій протиправними, так і щодо оскарження бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії. Зокрема, достатньо часто предметом позовів виступають вимоги щодо вчинення державним реєстратором таких дій, як:

внесення змін до відомостей щодо керівника юридичної особи [109; 135; 163;], внесення до Єдиного державного реєстру запису про відміну державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності із повідомленням відповідних органів та осіб [170].

У підрозділі 2.1 було вказано на тісний зв'язок реалізації публічних прав на відповідні дії, рішення державного реєстратора щодо здійснення реєстраційної діяльності із реалізацією інших прав особи, що безпосередньо залежить від такої діяльності. У зв'язку із вказаним увагу привертає до себе судова практика вирішення спорів у сфері державної реєстрації стосовно рішень, дій, бездіяльності щодо надання довідок, витягів, виписок тощо з державного реєстру. Аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 01.01.2014 по 01.01.2015 р. свідчить, що такі позови на сьогоднішній день розглядаються як в порядку адміністративного, так і в порядку цивільного судочинства при, фактично, однакових за своєю правовою природою вимогах, які становлять предмет позову. Так, у порядку адміністративного судочинства розглянуто вимоги щодо: зобов'язання реєстраційної служби Головного управління юстиції у місті Києві надати витяг з Реєстру прав власності на нерухоме майно [136], скасування витягу з Реєстру власності на нерухоме майно [110]. У порядку цивільного судочинства розглядаються вимоги про визнання недійсним витягу з реєстру прав власності на нерухоме майно [112; 130]. Різні формулювання (скасування чи визнання недійсним) у даних випадках не мають значення, оскільки заявлення усіх вимог має одну мету: спростування відповідної інформації. Уявляється, що вказана ситуація є наслідком ускладненості визначення правової природи правовідносин, що складаються між особою, яка отримує витяг та особою, яка його видає. Така ускладненість зумовлена неоднозначністю правової природи витягу та рішення щодо його видачі які значним чином відрізняються від владного зобов'язуючого рішення (наказу, розпорядження тощо) і як наслідок – неоднозначністю правового статусу

особи, яка видає такий витяг. Слід також відмітити, що у наведених вище справах щодо визнання недійсними або скасування витягів відповідачами визначались різні особи: реєстраційна служба управління юстиції, бюро технічної інвентаризації, оцінки та реєстрації, і навіть фізичні особи, і суди з цим погоджувались. І це попри те, що всі оскаржувані дії вчинялись в рамках правил ведення лише одного державного реєстру, а саме Реєстру прав власності на нерухоме майно.

Ситуація додатково ускладнюється тим, що на сьогоднішній день існує значна кількість реєстрів, кожен із власними, часто значним чином унікальними по відношенню до інших правилами ведення. Зокрема, як буде показано далі, в одних випадках інформацію з реєстру уповноважений надавати державний реєстратор як посадова особа органу державної влади, в інших – адміністратор конкретного реєстру, який може бути навіть юридичною особою приватного права. Виходячи з наведеного, а також враховуючи значну кількість подібних справ (аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень свідчить, що за вказаний вище період подібних вимог було розглянуто кілька тисяч судами обох судових юрисдикцій), питання визначення правової природи спірних правовідносин у вказаних спорах, визначення їх сторін та судової юрисдикції має як теоретичний, так і практичний інтерес.

Щодо питань сутності публічно-правових відносин, сторін у публічно-правовому спорі, а також адміністративної юрисдикції на сьогоднішній день мають місце ґрунтовні наукові напрацювання, які складають підґрунтя для цього дослідження. Так, слід відмітити наукові напрацювання таких вчених, як В.Б. Аверьянов, Ю.П. Битяк, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, Р.О. Куйбіда тощо. Слід також окремо відмітити наукові дослідження, що безпосередньо присвячені проблематиці публічно-правових спорів (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб), а також публічних правовідносин у сфері державної реєстрації (О.Г. Юшкевич, М.П. Гурковський, Я.Є. Барц, К.В. Ростовська та інші).

Разом із тим, вказані дослідження не зачіпають наведені вище проблемні питання досліджуваної категорії правових спорів. Їх розв'язання в рамках цього дослідження сприятиме виявленню особливостей публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації з точки зору таких їх елементів, як предмет, сторони. Слід зауважити, що визначення сторін у таких спорах у рамках цього підрозділу не виходить за його межі, що обумовлюється важливістю суб'єктного критерію для визначення таких спорів публічно- чи приватно-правовими, а отже, впливає на визначення видів публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Поставлене завдання уявляється можливим вирішити шляхом визначення правової природи спірних відносин у спорах у сфері державної реєстрації стосовно рішень, дій, бездіяльності щодо надання довідок, витягів, виписок тощо з державного реєстру, визначення сторін у таких спорах та обґрунтування у зв'язку із цим пропозицій щодо визначення судової юрисдикції вказаних спорів.

Відповідно до абз. 3, 4 п. 8 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», спори, які виникають у відносинах щодо рішень, дій державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця у сфері державної реєстрації, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Разом із тим, у вказаному пункті державна реєстрація наводиться у розумінні ст. 2 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно», де вона пов'язується виключно із внесенням відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Отже, до спорів, що досліджуються, вказані роз'яснення не можуть бути застосовані. Аналогічний висновок можна зробити і стосовно спорів щодо рішень, дій, бездіяльності державного реєстратора щодо державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (п. 7.1 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»).

В ряді випадків, передбачених законодавством, безпосереднім суб'єктом вчинення дій, прийняття рішень щодо надання інформації з реєстру є не конкретний державний орган (його посадова особа), що здійснює функції держателя або реєстратора щодо конкретного реєстру, а інша особа, яка виконує функції адміністратора. Така особа може мати статус державного підприємства або взагалі бути юридичною особою, що створена у приватно-правовому порядку. Так, відповідно до п. 1.4 Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 26.06.2002 р. № 57/5 [138], адміністраторами вказаного Реєстру одночасно визначено державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України та Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА». Причому, відповідно до п.п. 3.2 та 3.3 цієї Інструкції надання інформації з Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів провадиться Адміністратором Реєстру. Відповідно до даних офіційного сайту Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів таким Адміністратором визначено Державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції України [204]. Виникає питання: хто має бути відповідачем у спорі щодо оскарження рішення про відмову у наданні відповідної інформації або щодо оскарження бездіяльності по наданню такої інформації: адміністратор, який безпосередньо повинен надати інформацію або Міністерство юстиції України, до сфери відання якого належить забезпечення функціонування ведення вказаного реєстру та надання з нього інформації (пп. 16 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України)? Разом із тим, перш ніж надавати відповідь, слід відповісти на інше запитання: до юрисдикції якого суду мають належати такі спори: адміністративного чи загального? Вказане питання виникає за результатами аналізу сутності правовідносин, які виникають між особою, яка надає таку інформацію та користувачем

вказаного вище Реєстру. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, суб'єкт владних повноважень розуміється як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними, зокрема, владних управлінських функцій. На сьогоднішній день в юридичній науці розкрито як поняття «влада», так і поняття «управління». Обидва ці терміни передбачають безпосередній вплив одного суб'єкта на іншого, причому переважно в активній формі [3, с. 5-7; 23, с. 121]. В даному випадку очевидним є те, що вказані відносини в цьому розумінні не є ані владними, ані управлінськими. У цьому зв'язку привертає до себе увагу визначення суб'єкта владних повноважень як відповідача в справі адміністративної юрисдикції, що було надано К.Ю. Пуданс-Шушлебінюю. Дослідниця пропонує замінити вказаний термін на «орган публічної влади», під яким розуміє суб'єкта загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб [173, с. 9]. Слід підтримати таку наукову позицію, зокрема в тому, що дослідниця підкреслює необхідність охоплення адміністративною юрисдикцією також тих випадків, коли здійснювані функції виходять за межі владних управлінських. Фактично, вчена зазначає про будь-які рішення, дії, бездіяльність суб'єкта публічної влади, якщо вони вчинені (не вчинені) в рамках повноважень та спрямовані на вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб. З близької позиції виходить також Вищий адміністративний суд України, який у абз. 3 п. 3 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» наголосив, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність

усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. Визнаючи перспективність такої позиції ВАС України в цілому, слід зауважити, що вона суперечить законодавчому визначенню розглядуваної функції.

Якщо виходити з наведеної позиції К.Ю. Пуданс-Шушлебінної, то виникають підстави для дискусії щодо віднесення розглядуваних спорів до юрисдикції адміністративних судів. З іншого боку, таке віднесення суперечить як п. 3 Пленуму ВАС України, так і чинному законодавству, оскільки як було зазначено вище, діяльність щодо надання інформації з державного реєстру не є владною за своїм характером і не тягне безпосередньо виникнення прав чи обов'язків.

Виходячи з наведеного, вирішення питання щодо юрисдикції вказаних спорів доцільним уявляється будувати виходячи з наступного. Як у юридичній літературі, так і у правових позиціях вищих органів судової влади підкреслюється публічний характер діяльності у сфері державної реєстрації (див, наприклад, п. 7 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [52, с. 446-448; 82, с. 34-35; 161]. Як зазначається в юридичній літературі, в у ч. 1 ст. 2 КАС України йдеться про захист прав і свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин як завдання адміністративного судочинства [91, с. 10]. З іншого боку, вказана обставина не є перешкодою щодо віднесення таких спорів на розгляд загальних судів в порядку цивільного судочинства, оскільки відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV (далі - ЦПК України) [214], така юрисдикція носить універсальний характер, а як з'ясовано вище, характер функцій, виконуваних публічним суб'єктом у таких справах, не дозволяє впевнено відносити їх ані до юрисдикції господарських судів, ані до юрисдикції адміністративних судів, оскільки рішення щодо надання (ненадання) витягу безпосередньо не тягне виникнення, зміну або

припинення прав та обов'язків у особи, яка отримує такий витяг. Тому, виходячи з буквального розуміння ч. 1 ст. 2 КАС України, напрошується висновок щодо доцільності віднесення розгляду вказаних спорів до юрисдикції саме загальних судів, незважаючи на можливість характеризувати такі спори як публічно-правові. З іншого боку, заслуговують на підтримку наведені вище позиції Вищого адміністративного суду України щодо роз'яснення терміну «владна управлінська функція» та К.Ю. Пуданс-Шушлебіню щодо доцільності заміни терміну «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади» - саме у сенсі пропозиції розширеного розуміння юрисдикції адміністративних судів порівняно із тим, що випливає з ч. 1 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 17 КАС України. Вказані позиції відповідають поширеному на сьогодні широкому розумінню вказаної юрисдикції, зокрема справою адміністративної юрисдикції розуміється не тільки спір із суб'єктом владних повноважень в якості обов'язкової сторони (ч. 1 ст. 2 КАС України), а й будь-який спір у сфері публічно-правових відносин [23, с. 865]. Таку позицію слід лише вітати, і уявляється, що вона являє собою майбутнє адміністративного судочинства. Це пов'язано із істотною специфікою публічно-правових відносин порівняно із приватно-правовими. Фактично, така позиція представлена у наведеному вище роз'ясненні Вищого адміністративного суду України. Саме з наведеної позиції, як уявляється, слід виходити при визначенні юрисдикції вказаних вище спорів, і таким чином, слід відносити їх саме до юрисдикції адміністративних судів. Одночасно слід підтримати наведену К.Ю. Пуданс-Шушлебіню наукову позицію щодо доцільності внесення змін до КАС України в напрямку заміни терміну «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади», тобто щодо запровадження широкого розуміння адміністративної юрисдикції.

Наступним є питання щодо визначення відповідача у спорах щодо оскарження рішення про відмову у наданні інформації з державного реєстру

або щодо оскарження бездіяльності по наданню такої інформації. В теорії адміністративного права загальноновизнаним є підхід, відповідно до якого підприємства (не тільки державні, але й інших форм власності) визнаються окремими суб'єктами адміністративного права [5, с. 114]. Таким чином, для визначення відповідача у таких справах необхідним є звернення до положень щодо компетенції відповідних підприємств та органів державної влади. Як зазначається у доповіді прес-служби Міністерства юстиції України функції Міністерства юстиції України у справі ведення реєстрів фактично обмежуються: підготовкою нормативно-правової бази для функціонування реєстрів; розробкою організаційних і методологічних принципів ведення Єдиних і Державних реєстрів; здійсненням безпосереднього контролю над дотриманням порядку ведення баз даних реєстрів у підпорядкованих Міністерству органах і установах. Вказується, що функції по наданню інформації з реєстрів входять до функцій адміністратора [211]. Аналіз повноважень Міністерства юстиції України, що наведені у п. 4 Положення про Міністерство юстиції України підтверджує вказаний висновок. Враховуючи викладене, а також зазначену вище самостійність державного підприємства як суб'єкта адміністративного права, доцільним уявляється визначати як відповідача у таких справах саме Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України.

Наведене свідчить про неоднаковість судової практики у справах щодо дій, рішень, бездіяльності щодо надання інформації з державних реєстрів. Безспірно, вагомою причиною такої ситуації є не тільки вказана вище ускладненість правової природи спірних відносин, але й доволі часто неузгоджене та суперечливе регулювання правового статусу суб'єктів вчинення відповідних дій у сфері реєстрації. Попри існування вказаних ускладнень, такі спори можна впевнено характеризувати як публічно-правові, які мають розглядатись виключно адміністративними судами. При визначенні сторін такого спору ключовим має стати ретельний аналіз

повноважень суб'єктів, що уповноважені на вчинення відповідних дій або прийняття відповідних рішень. На реалізацію вказаного висновку, для забезпечення єдності судової практики в дослідженій сфері доцільним уявляється видання Верховним судом України, відповідних роз'яснень, які мають стосуватись визначення юрисдикції вказаних спорів. Задля цього необхідним уявляється уточнення розуміння реєстраційної діяльності, яке відображається у п.п. 7, 8 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів».

Отже, з метою: 1) уточнення визначення реєстраційної діяльності як сфери виникнення публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів; 2) визначення юрисдикції спорів щодо рішень, дій (бездіяльності) стосовно надання інформації з державного реєстру доцільним уявляється видання Верховним Судом України відповідного роз'яснення, яке доцільним уявляється викласти в наступній редакції: «Метою державної реєстрації є не тільки фіксація відомостей про певні факти, події, явища, але й засвідчення їх дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу. Єдиним засобом досягнення цієї мети є надання відповідної інформації з реєстру у встановленому законодавством порядку. Повноваження щодо прийняття відповідних рішень, вчинення дій (бездіяльності) ґрунтуються на актах органів виконавчої влади. У значній кількості випадків їх прийняття (вчинення) належить до компетенції державних реєстраторів. Враховуючи викладене, під поняттям «діяльність у сфері державної реєстрації» охоплюється також прийняття вказаних рішень, вчинення дій (бездіяльності), а спори щодо таких рішень, дій (бездіяльності) підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства».

Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України встановлено право суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду у випадках, встановлених законодавством. Відповідна категорія спорів передбачена п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України. Слід зауважити, що у підрозділі 1.1 вже було

звернуто увагу на, власно кажучи, не спірний характер таких справ. Існування значної специфіки як щодо власне правової природи таких спорів, так і стосовно процесуальних особливостей їх розгляду підтверджується значною увагою до них науковців [28, с. 53-57; 43; 63; 189]. Серед досліджень на цю тематику слід відмітити комплексне дослідження, виконане у 2011 р. А.К. Гасановою за темою «Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади». Вказана дослідниця виділяє їх в окрему групу, та називає «особливими спорами». До них вчена відносить спори, передбачені п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС України (на сьогодні, з урахуванням змін – п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України). Попри безсумнівні позитивні риси вказаного наукового підходу, його реалізованість у чинному законодавстві про адміністративне судочинство, слід зауважити про його певну спірність, зокрема у питанні визначення таких справ саме як спорів. Так, М.В. Жернаков, характеризуючи правову природу звернень до адміністративного суду фіскальних органів, вказував на невластивість їм ознак спірності виходячи з: відсутності предмета спору – рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень; передбаченої законом необхідності звернення до суду фіскального органу як єдиного способу реалізації власних повноважень [43, с. 244, 245]. Попри певну спірність підстав для подібного висновку, сам висновок уявляється цілком слушним. Зокрема, встановлення на рівні закону обов'язкового звернення до суду як єдиного способу реалізації повноважень означає, що першочерговим мотивом звернення суб'єкта владних повноважень до суду є не існування протиріч або суперечності із фізичною або юридичною особою [23, с. 771], а необхідність виконання вказівок закону. Таким чином, у подібних випадках слід констатувати відсутність конфліктності як визначальної ознаки публічно-правового спору, зокрема і у сфері державної реєстрації. Відсутність же конфліктності фактично означає відсутність змісту публічно-правового спору як суперечності між сторонами відповідних правовідносин

щодо їх прав та обов'язків. Таким чином, попередній висновок щодо неспірності таких справ, що було обґрунтовано у підрозділі 1.1 отримав своє підтвердження, і можна стверджувати, що такі справи не повинні охоплюватись поняттям публічно-правового спору у сфері державної реєстрації.

Звідси виникає питання доцільності існування приписів ч. 5 ст. 50 КАС України щодо громадян, іноземців, юридичних осіб, що не є суб'єктами владних повноважень, як відповідачів у справах про: 1) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом. Однак, вирішення цієї проблеми має складати предмет окремого наукового пошуку, або ж необхідно вносити зміни до ч.1 ст.2 КАС України, де визначено завдання адміністративного судочинства - захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, а також – до п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України щодо визначення поняття справи адміністративної юрисдикції шляхом застосування іншого терміну замість «спір». Це питання частково вже було предметом розгляду у підрозділі 1.1.

Аналіз практики адміністративних судів за 2013-2014 р.р. свідчить про відносно невелику кількість таких звернень у сфері державної реєстрації. Як приклад можна навести позов Західної міжрайонної державної податкової інспекції м. Харкова Харківської області Державної податкової служби про

скасування державної реєстрації змін до установчих документів [113]. У даному випадку право суб'єкта владних повноважень на звернення передбачено п. 67.2 ст. 67 ПК України.

Отже, справам за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом у сфері державної реєстрації не притаманна така ключова властивість публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, як конфліктність. Тому предмет таких справ не пов'язаний із правовою вимогою щодо вирішення публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Процесуальними підставами провадження є: 1) звернення органів державної фіскальної служби щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 2) позови щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів.

Спори, пов'язані із державною реєстрацією у виборчому процесі (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України) теж не є численною категорією спорів у сфері державної реєстрації в силу специфіки відповідних правовідносин. За результатами аналізу практики адміністративних судів за 2013-2014 р.р. таких спорів було виявлено незначну кількість.

В юридичній літературі називається декілька критеріїв поділу публічно-правових спорів на види. В аспекті цього дослідження найбільший інтерес викликають наступні: 1) особливості предмета: спори про права та спори про право («спори про норму») [23, с. 771; 210, с. 16]; 2) предмет оскарження: рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, адміністративні договори [210, с. 16]; 3) суб'єкт звернення (ініціатор спору): фізичні та юридичні особи або суб'єкт владних повноважень [195, с. 14; 210, с. 7].

В контексті цього дослідження увагу привертає також підхід А.К. Гасанової щодо систематизації правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади. Вчена систематизує їх за комплексним критерієм

предмету та правосуб'єктності учасників публічно-правових відносин, які мають право звернутись до адміністративного суду. За такою ознакою вона визначає: а) спори про право; б) компетенційні спори; в) особливі спори. [28, с. 42].

Дослідження наукових напрацювань у сфері державної реєстрації дає підстави для виділення критеріїв систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, виходячи не тільки з родових понять щодо таких спорів, але й також з специфіки самих реєстраційних правовідносин. Так, за основу для виділення критеріїв поділу можуть бути взяті: види реєстраційних процедур [218, с. 11-12]; суб'єкти реєстраційної діяльності [34, с. 9-10; 218, с. 11-12]; напрями реєстраційної діяльності [14; 17; 84].

Виходячи з наведеного, а також враховуючи перспективні завдання цього дослідження (побудову підґрунтя щодо напрацювання теоретичних засад визначення досліджуваних спорів) слід визначити наступні найбільш перспективні критерії їх систематизації: 1) суб'єкт звернення (ініціатор спору); 2) особливості предмета. За першим критерієм слід розмежовувати спори, ініціатором яких виступає: фізична/юридична особа або суб'єкт владних повноважень. За другим критерієм слід розмежовувати спори про оскарження нормативних або індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень у сфері державної реєстрації.

Вказані вище перспективні завдання цього дослідження обумовлюють також доцільність застосування критеріїв класифікації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації відповідно до визначених у доктрині елементів публічно-правового спору: підстави; предмет; сторони [195, с. 10; 210, с. 15]. Водночас, дослідження наукових позицій щодо розуміння вказаних елементів дає підстави стверджувати, що такий критерій, як суб'єкт звернення (ініціатор спору) охоплюється таким критерієм, як сторони публічно-правового спору. Аналогічне співвідношення простежується між такими критеріями, як особливості предмета та власне предмет публічно-

правового спору. Тому остаточним є висновок щодо доцільності визначення критеріїв систематизації розглядуваних спорів відповідно до виділених у юридичній доктрині елементів публічно-правового спору: предмету та сторін.

У світлі викладеного привертає до себе увагу така категорія публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, як спори щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) уповноважених суб'єктів щодо вчинення дій, пов'язаних із державною реєстрацією (актів індивідуальної дії). У підрозділі 2.1 було визначено за результатами аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень, що вказані спори становлять переважну більшість серед спорів у сфері державної реєстрації, а спори щодо оскарження нормативних актів у цій сфері не є численними. Більш детальний аналіз даних вказаного Реєстру дає підстави стверджувати, що серед вказаної категорії спорів приблизно 90 % складають спори щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) щодо: 1) внесення або виключення певних відомостей з державних реєстрів; 2) надання інформації з державних реєстрів. Інші спори становлять незначну частку. Критерієм цієї класифікації доцільно зазначити поширеність вказаних категорій спорів. Значення вказаної класифікації виявляється в тому, що вона висвітлює «типові» категорії публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, а отже, обґрунтовує напрям цього дослідження, скеровуючи його на вирішення актуальних в практичному аспекті проблем.

Проведене дослідження дає підстави для наступних висновків. По-перше, для спорів у сфері державної реєстрації не є характерними спори, передбачені п.п. 2-4 ч. 2 ст. 17 КАС України. По-друге, з позиції напрацювання доктринальних основ правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації найбільший інтерес представляє визначення критеріїв їх систематизації виходячи з таких елементів цих спорів, як: предмет та сторони. Окрім зазначеного, вказані

критерії дозволяють дослідити такі особливості публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, як: порядок розгляду та вирішення, співвідношення розгляду окремих спорів із визначеним у ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства. Крім того, вагоме значення має також застосування у взаємозв'язку із визначеними критеріями поділу досліджуваних спорів залежно від поширеності їх у судовій практиці, що спрямовує дослідження у бік розгляду актуальних практичних проблем розгляду досліджуваних спорів. Так, у рамках класифікації за предметом спору визначено спори щодо: оскарження дій чи бездіяльності державного реєстратора (предмет спору стосується правових вимог, звернених до державного реєстратора; зокрема, зобов'язання державного реєстратора надати витяг з Реєстру прав власності на нерухоме майно, скасування витягу з Реєстру власності на нерухоме майно тощо); випадки звернення суб'єкта владних повноважень у порядку, передбаченому Податковим кодексом України чи позови щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів; спори щодо реєстрації у виборчих правовідносинах. У рамках класифікації за сторонами спору визначено спори за ініціатором зверненням, зокрема за зверненням: 1) користувача державного реєстру; 2) суб'єкта владних повноважень.

2.3. Сторони публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та їх правовий статус

У підрозділі 2.1 було з'ясовано, що сторони є елементом публічно-правового спору, виділення якого має велике практичне значення, передусім в тому, що це один з елементів, за якими встановлюють тотожність

конкретних публічно-правових спорів. Також було вказано про значну різноманітність учасників відносин у сфері державної реєстрації, що зумовлює необхідність приділення окремої уваги питанням сторін публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Поняття сторони публічно-правового спору є безпосереднім предметом дослідження в юридичній літературі у декількох аспектах: щодо публічно-правового спору як самостійного явища (Ю.С. Педько) [23] та як предмету юрисдикції адміністративного суду (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб) [195, 210]. Усі вказані дослідники у розумінні поняття сторін публічно-правового спору виходять з однакових засад, а саме, що ними є суб'єкти матеріального публічного правовідношення, з якого виник спір [23, с. 771; 195, с. 10; 210, с. 15;]. У юридичній літературі загальноновизнаним є поділ суб'єктів публічно-правового спору на дві групи: фізичні, юридичні особи; суб'єкти владних повноважень. Суб'єкти владних повноважень визначаються обов'язковою стороною публічно-правового спору [23, с. 771; 195, с. 9; 210, с. 15]. З цих же засад уявляється доцільним виходити при визначенні сторін публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Доведено, що предметом публічно-правового спору у сфері державної реєстрації визначено суб'єктивні публічні права та обов'язки у конкретних спірних правовідносинах. Вказане зумовлює необхідність звернення до положень щодо визначення фізичних, юридичних осіб, суб'єктів владних повноважень як суб'єктів публічного права, оскільки здатність бути такими суб'єктами є обов'язковою умовою можливості виступати стороною публічно-правового спору. Розгляд вказаних положень доцільно почати з аналізу відповідних положень теорії права.

Слід звернути увагу на одне з центральних понять теорії права «суб'єкт права», під яким розуміється суб'єкт, який на підставі правових норм використовує свою правосуб'єктність у конкретних відносинах, тобто реалізує суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження та юридичну

відповідальність. Ця категорія охоплює собою фізичних та юридичних осіб [181, с. 394].

Отже, важливою складовою загальноправового статусу особи, як фізичної, так і юридичної, можна визначити суб'єктивні права і юридичні обов'язки.

У теорії права розрізняють такі види суб'єктів права, як індивідуальні та колективні. Фізичних осіб відносять до індивідуальних суб'єктів, а юридичних осіб – до колективних. Вирізняють кілька типів правових статусів фізичних осіб: громадяни, іноземці, апатриди, біпатриди. Як особлива підкатегорія виділяються посадові особи [181, с. 394].

Схожого підходу притримується також наука адміністративного права, де для позначення адміністративно-правового статусу людини використовуються такі терміни, як «громадянин», «іноземець», «посадова особа» тощо [4, с. 647], що вказує на спеціальний характер такого статусу у кожному конкретному випадку. З іншого боку, як визначають окремі вчені. в окремих випадках можливим є вживання термінів «суб'єкт» і «особа» як синонімів терміну «громадянин» [6, с. 191].

Як зазначається у юридичній літературі, основу адміністративно-правового статусу громадянина України складає адміністративна правоздатність як здатність мати прав та виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. Під змістом адміністративно-правового статусу фізичної особи розуміють комплекс її прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [6, с. 192].

Навіть поверховий аналіз чинного законодавства, що визначає адміністративно-правовий статус фізичної особи дає підстави для висновку щодо сприйняття законодавцем вказаного вище доктринального підходу щодо визначення її загального та спеціального статусу. Так, загальні положення адміністративно-правового статусу фізичної особи виходять,

передусім, з відповідних положень Конституції України, зокрема ст. 3, а також р. 2, що присвячений правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина. Окрім Основного Закону в цьому контексті слід згадати Закони України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. № 2235-III [122], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI [164], «Про імміграцію» від 07.06.2001 р. № 2491-III [157], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. № 3671-VI [108], а також інші підзаконні нормативні акти.

В контексті цього дослідження слід зауважити, що особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства як учасників реєстраційних правовідносин обумовлені особливостями їх адміністративно-правового статусу, встановленого законодавством України, що позбавляє їх можливості бути, в ряді випадків, учасниками реєстраційних правовідносин. Зокрема, зазначається про встановлення актами адміністративного законодавства таких обмежень, як: 1) вони не можуть обіймати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських та повітряних екіпажів та ін.); 2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; 3) ці особи не можуть служити у Збройних Силах України; 4) для іноземців та осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; 5) для них встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу в навчальні заклади тощо; 6) для іноземців та осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність [3, с. 74]. Крім того, на їх здатність брати участь у відносинах державної реєстрації впливають також окремі особливості цивільно-правового статусу, що полягають у наявності окремих обмежень. Так, наприклад, відповідно до ч. 5 ст. 22, ст. 81 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III (далі – ЗК України) [50], встановлено обмеження права власності іноземним фізичних осіб на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Крім того, в

юридичній літературі зазначається також про: 1) наявність особливостей здійснення підприємницької діяльності іноземних фізичних осіб; 2) обмеження їх правоздатності категорією їх візи: [85, с. 87]

При визначенні інших питань правового статусу іноземців та осіб без громадянства, в тому числі і як суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації, слід виходити з положення ч. 1 ст. 26 Конституції України, відповідно до якого іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Як зазначено вище, юридичні особи відносяться до колективних суб'єктів права. У науці теорії права поширеною є дві класифікації юридичних осіб: скорочена та розширена. За скороченою виділяються державні та недержавні юридичні особи. За розширеною виділяються державні органи, організації, установи, підприємства; комерційні організації; органи місцевого самоврядування; громадські об'єднання; релігійні організації. Причому, визначаються певні вимоги щодо вказаних організацій: постійність, усталеність, внутрішня організація, єдність волі та мети. Тільки за їх наявності організація може бути суб'єктом права [181, с. 394]. Слід відмітити, що на відміну від адміністративно-правового статусу людини або фізично особи, питання аналогічного статусу юридичної особи не є настільки ж розробленими ані у доктрині адміністративного, ані у доктрині конституційного права. Так, у підручнику з адміністративного права, що видано у 2010 р. під редакцією Ю.П. Битяка можна віднайти положення щодо адміністративно-правового статусу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бюджетних організацій, об'єднань громадян [3, с. 612]. Натомість питання правового статусу саме комерційних юридичних осіб окремо не розглядаються. Слід зауважити, що у підручнику з

адміністративного права, виданого ще 2007 р. під редакцією проф. В.Б. Авер'янова приділено увагу основним рисам адміністративно-правового статусу підприємств, установ та організацій [6, с. 588]. Водночас, звернення до відповідних положень дозволяє стверджувати, що автори приділили увагу, в основному, адміністративно-правовому статусу органів управління такими організаціями, причому саме щодо питань управління ними. Крім того, їх висновки, виходячи з контексту, стосуються лише вказаних організацій державної та комунальної власності. Щодо ж адміністративно-правового статусу вказаних організацій у їх зовнішніх відносинах із іншими суб'єктами права, а також організацій приватної власності, то автори лише зазначаються про те, що у таких відносинах підприємства, установи, організації беруть участь через свого керівника [6, с. 249]. Фактично не розкривається зазначене питання і у підручнику з адміністративного права, виданого під редакцією Ю.П. Битяка у 2009 р. Подібна ситуація дала підстави окремим дослідникам стверджувати, що на сьогоднішній день має місце недостатнє опрацювання питання адміністративно-правового статусу комерційних юридичних осіб [98, с. 54].

У зв'язку із наведеним, для подальшої основи розгляду такого статусу вказаних осіб доцільним уявляється виходити, по-перше, з визначення юридичної особи як суб'єкта адміністративного права, що надається А.В. Пасічником, а по-друге, з вже сформульованих цивільно-правовою доктриною загальних положень статусу юридичної особи. Зазначений дослідник під юридичною особою в адміністративному праві розуміє автономне, організаційно сформоване соціальне утворення, щодо якого здійснена передбачена законодавством процедура легалізації, внаслідок чого воно набуло адміністративну правосуб'єктність [98, с. 57].

Дослідження особливостей правового статусу іноземців та осіб без громадянства як учасників правовідносин державної реєстрації зумовлює аналогічне дослідження щодо іноземних юридичних осіб. Як і раніше, слід

виходити, передусім, з особливостей їх загальноправового статусу, не тільки в адміністративних, але й в цивільних та господарських правовідносинах, оскільки від цього безпосередньо залежать особливості їх участі у правовідносинах державної реєстрації. У цьому аспекті привертають увагу, передусім, положень ч. 5 ст. 22 ст. 82 ЗК України, встановлено обмеження права власності іноземних юридичних осіб на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Крім того, в юридичній літературі зазначають також про наступні особливості правового статусу іноземних юридичних осіб: 1) додаткові вимоги щодо державної реєстрації іноземної юридичної особи; 2) особливості щодо відкриття представництв іноземної юридичної особи в Україні; 3) особливості діяльності іноземних юридичних осіб в Україні без створення представництва або юридичної особи в Україні; 4) можливість поширення на іноземних юридичних осіб в Україні, в окремих випадках, режиму найбільшого сприяння або спеціального режиму; 5) визначення, в окремих випадках, територій, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки. В усіх інших випадках іноземним юридичним особам в Україні надається національний правовий режим [85, с. 102-106].

Як вже було зазначено вище, на момент звернення до суду неможна достовірно визначити, чи є особа суб'єктом спірного публічного правовідношення. Водночас, загальновизнаним у юридичній літературі, зокрема з адміністративного права, є положення про презумпцію правомірності дій громадянина, котрий подає звернення. Тому доцільно визначати таких суб'єктів публічно-правового спору саме як дійсних або імовірних суб'єктів спірного публічного правовідношення. Наприклад, у випадку оскарження в адміністративному суді реєстраційних дій щодо об'єкта права інтелектуальної власності спірним буде публічне правовідношення між фізичною або юридичною особою, якій належить

право на звернення до державного реєстратора – суб'єкта владних повноважень.

Іншим обов'язковим суб'єктом (стороною) публічно-правового спору у сфері інтелектуальної власності визначено суб'єкта владних повноважень. На сьогоднішній день в юридичній науці немає однозначної відповіді щодо доцільності застосування цього терміну для характеристики сторони публічно-правового спору та визначення такого спору як предмету адміністративної судової юрисдикції. Як зазначає В.В. Колесніченко, цей термін неодноразово піддавався критиці вченими, а також мають місце неодноразові роз'яснення вищих судових органів щодо його тлумачення [61, с. 116]. В.В. Колесніченко аналізує наукові позиції щодо застосування інших термінів, зокрема таких як «адміністративно-публічний орган», «адміністративний орган», «орган публічної влади». Втім, дослідник піддає критиці і ці терміни, зокрема на тій підставі, що у них використовуються поняття, які на сьогоднішній день не є чітко визначеними у адміністративній доктрині, зокрема «адміністративно-публічний», «владні повноваження» тощо [61, с. 114-117]. В цьому аспекті слід врахувати також позицію К.Ю. Пуданс-Шушлебіню, яка пропонує замінити термін «суб'єкт владних повноважень» в тому значенні, яке наводиться у ст. 3 КАС України на «орган публічної влади». Так, у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, під суб'єктом владних повноважень розуміється орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Основним мотивом вченої є не підтримання нею таких ознак функцій такого суб'єкта, як «владні» та «управлінські». Натомість, вчена пропонує під таким суб'єктом розуміти будь-який суб'єкт публічного права, який діє відповідно до своїх повноважень [173, с. 175-176]. Слід визнати слушність та обґрунтованість позицію К.Ю. Пуданс-Шушлебіню, а також відповідність її розуміння такого

суб'єкта розумінню владної управлінської функції Вищим адміністративним судом України, що викладено у п. 3 Постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», відповідно до якого відповідно до якого для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. З іншого боку, не можна не враховувати закріпленість у законі, усталеність у використанні на сьогоднішній день у судовій практиці саме терміну «суб'єкт владних повноважень». Зважаючи на викладене, доцільним уявляється у цьому дослідженні керуватись саме визначенням «суб'єкт владних повноважень», але у значенні «орган публічної влади», на чому наголошують К.Ю. Пуданс-Шушлебін та наведене вище роз'яснення Пленуму ВАС України.

Зазначена на початку цього підрозділу дефініція сторін публічно-правового спору зумовлює необхідність визначення сторін відповідних правовідносин. М.П. Гурковський, визначає суб'єктів реєстраційної діяльності через поняття публічної адміністрації, під якою розуміє публічні органи управління, діяльність яких спрямована на задоволення загального публічного інтересу у сфері реєстрації [34, с. 9].

Значний інтерес викликає підхід О.Г. Юшкевич, яка розрізняє три групи суб'єктів провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: суб'єкти, що здійснюють реєстраційні та після реєстраційні процедури; суб'єкти, що беруть участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів; особи, які залучаються до участі у провадженні з метою сприяння вирішенню адміністративної (реєстраційної) справи. До першої групи вчена відносить державних реєстраторів виконавчих комітетів міських рад міст обласного значення або районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій; органи державної податкової служби за місцем проживання фізичної особи; органи

Пенсійного фонду України за місцем проживання фізичної особи; робочі органи виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за місцем проживання фізичної особи; робочі органи відділень Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності у районах та містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення за місцем проживання фізичної особи; центри зайнятості за місцем проживання фізичної особи (Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття); підрозділи МВС України. Другу групу становлять фізичні особи, які мають намір стати підприємцями, фізичні особи-підприємці (після перереєстрації): громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які виступають ініціаторами провадження в справах про державну реєстрацію та їх законні представники. Третя група – це експерти, перекладачі, органи державної влади і місцевого самоврядування тощо [218, с. 10-11]. Вказані групи суб'єктів реєстраційних відносин характерні не тільки щодо реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, але й в інших випадках здійснення реєстраційної діяльності, за винятком третьої групи.

Слід згадати також наведений у підрозділі 2.1 підхід, відповідно до якого можна виділити наступних суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації: - держатель, адміністратор, реєстратор, користувач [123; 129; 206; 211].

Розглядаючи вказані підходи, слід з одного боку визнати їх ґрунтовність та значимість, зокрема і щодо цього дослідження, з іншого – є можливість висловлення стосовно практично всіх з них окремих критичних застережень. Так, зокрема, стосовно позиції М.П. Гурковського викликає запитання застосування терміну «загальний публічний інтерес у сфері реєстрації». Вказаний термін має, як уявляється, надто широке значення, адже містить у собі одразу два відносно нечіткі поняття: «загальний

публічний інтерес» та «реєстрація». Поняття «реєстрація» є набагато ширшим, ніж «державна реєстрація» та в широкому значенні включає в себе внесення відомостей про об'єкт, який підлягає реєстрації, у будь-які офіційні документи, реєстри, як вже було наведено у підрозділі 1.2. По-друге, сумнівним є застосування терміну «загальний публічний інтересі». Зазначений термін не є усталений за своїм значенням у доктрині адміністративного права. Більше того, родовий щодо нього термін «публічний інтерес» теж має значні перспективи щодо подальших наукових досліджень [27, с. 178, 182]. О.Г. Юшкевич у своїй класифікації випускає з уваги таких важливих суб'єктів, як адміністратор Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, що звертаються до такого реєстру за отриманням інформації з метою виконання власних завдань та функцій. Слід відмітити, що і підхід щодо виділення таких суб'єктів, як держатель, адміністратор, реєстратор та користувач теж не є ідеальним. Адже, в окремих випадках юридично відбувається збіг держателя реєстру та реєстратора в одній особі. Так, відповідно до п. 3 Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. № 376 [153], на Міністерство юстиції України одночасно покладається обов'язок як розробка організаційних та методологічних принципів ведення вказаного реєстру, так прийняття рішення щодо включення нормативно-правових актів до Реєстру. При цьому вказане міністерство визначено держателем вказаного реєстру, хоча фактично виконує функції також і реєстратора. Разом із тим, слід відмітити, що вказані зауваження не впливають на в цілому слушність та значимість вказаних вище наукових підходів щодо виділення суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації, а тому ці підходи доцільним уявляється взяти за основу для визначення сторін публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. никають суб'єктів реєстраційної діяльності

через поняття публічної адміністрації, під якою розуміє публічні органи управління, діяльність яких спрямована на задоволення загального публічного інтересу у сфері реєстрації.

Заслуговує на увагу також позиція Т.В. Мехтієвої щодо визначення груп правовідносин, які регламентуються правовими нормами, що утворюють інститут державної реєстрації фізичних осіб. Зокрема, до таких груп вона відносить: 1) відносини, що виникають з приводу створення та організації діяльності реєструючих органів; 2) відносини, що виникають між органами виконавчої влади (орган реєстрації) та особами, що бажають зареєструвати свої права або певний правовий статус (шлюб, народження дитини) [82, с. 40].

Отже, очевидним постає значна різноманітність категорій суб'єктів реєстраційних правовідносин. Слід зауважити, що така різноманітність поглиблюється значною кількістю реєстрів, які на сьогоднішній день мають місце у реєстраційній системі України. Так, лише на веб-сайті Державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України станом на 08.04.2015 р. наведено 26 реєстрів, в тому числі реєстри, в яких припинена реєстрація та реєстрів, які припинили функціонування. Також не можна в цьому випадку оминати увагою веб-сайт Укрдержреєстру, на якому міститься інформація щодо 12 державних реєстрів. І хоча, як буде показано нижче, на сьогоднішній день Укрдержреєстр проходить процедуру ліквідації, це не змінює ситуації значним чином, оскільки правонаступником його щодо ведення реєстрів визначається Міністерство юстиції України. Значна кількість галузевих реєстрів створена також при відповідних органах державної влади, зокрема Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна служба інтелектуальної власності України тощо. Слід відмітити також, що певна частина реєстрів ведеться також органами місцевого самоврядування [175]. В юридичній пресі неодноразово вказувалось на незручність системи

державної реєстрації та надто значну кількість існуючих державних реєстрів [203]. У цьому зв'язку слід також навести позицію Т.В. Мехтієвої, яка ще у 2011 р., досліджуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб, також вказувала на велику кількість різноманітних реєстрів фізичних осіб, що містять персональну інформацію. Дослідниця у зв'язку із цим відмічала про роз'єднаність систем збору і зберігання персональних даних, створених у різних відомствах, а також існування таких проблем, як дублювання окремих показників, що збираються різними відомствами; 2) несумісність баз даних різних відомств, що ускладнює взаємодію між ними; 3) неможливість повного охоплення всіх груп населення, що підлягають обов'язковому обліку, за тими чи іншими підставами тощо [82, с. 158-160]. На сьогоднішній день, на жаль, подібна ситуація зберігається, і хоча висновок про збереження цих та інших проблем, що висвітлювались Т.В. Мехтієвою потребує окремого дослідження, яке виходить за межі цієї роботи, але очевидним є те, що існуюча ситуація з єдиними та державними реєстрами створює сприятливе підґрунтя для їх існування. Разом із тим, проблеми на цьому не завершуються.

Опрацювання теоретичних засад розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, визначення їх особливостей зумовлює необхідність поглибленого опрацювання окремих проблемних питань визначення адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації в адміністративному судочинстві. Як було показано вище, загальним питанням адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві останнім часом приділено значну увагу в юридичній літературі.

З іншого боку, по-перше, окремі особливості адміністративних матеріальних правовідносин у сфері державної реєстрації, в тому числі - існуючі особливості їх правового регулювання, певною мірою унеможливають застосування загального підходу щодо визначення

адміністративного правового статусу суб'єктів таких відносин, правових наслідків їх рішень, дій, бездіяльності, а отже ускладнюють визначення адміністративного процесуального статусу таких суб'єктів. По-друге, внаслідок недостатнього теоретичного опрацювання вказаної специфіки має місце відсутність єдності судової практики з питань визначення адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень, зокрема Державної реєстраційної служби України (далі – Укрдержреєстр), державного реєстратора, реєстраційної служби в адміністративних справах щодо спорів у сфері державної реєстрації. Зокрема, у справах за позовами про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації відповідачем визначаються: орган державної реєстрації (реєстраційна служба відповідного управління юстиції) [171]; службова особа такого органу (державний реєстратор) [132; 133]; одночасно і орган, і його службова особа [131]. Крім того, державний реєстратор достатньо часто визначається як співвідповідач в адміністративній справі, хоча як буде показано далі, в подібних випадках його слід визначати скоріше як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору (ч. 2 ст. 53 КАС України [134]). У всіх наведених випадках суди фактично погоджувались із наведеними варіантами визначення сторін у спорі. І це при тому, що всі оскаржувані рішення, дії, бездіяльність на рівні закону відносились до компетенції одного суб'єкта – державного реєстратора. Вказана ситуація ускладнює звернення до адміністративного суду, а також сприяє зловживанням суддями своїми повноваженнями при вирішенні питання щодо задоволення позову чи відмови в його задоволенні з мотивів заявлення його до неналежного відповідача.

Питанням адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві науковцями приділялась увага неодноразово. Так, слід відмітити дисертаційні дослідження М. М. Стефанчук «Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної

юрисдикції» (2012 р.) [186]; К.Ю. Пуданс-Шушлебінної «Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції» (2013 р.) [173]. Увага приділялась також загальним питанням визначення адміністративного процесуального статусу. Зокрема, можна виділити дисертаційне дослідження О. М. Андруневчин «Суб'єкти адміністративного судочинства України» (2012 р.) [13]; монографію О.В. Бачуна «Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства» (2014 р.) [18]. Вказаним питанням увага приділялась не тільки на рівні монографічних та дисертаційних досліджень, але й на рівні публікацій у фахових юридичних виданнях [184]. Питання адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства також постійно розглядаються в науково-практичних коментарях до КАС України [54; 91], а також у підручниках з адміністративного судочинства [7; 8]. Водночас, у вказаних публікаціях не приділено увагу особливостям визначення такого статусу окремих учасників адміністративного судочинства при розгляді справ, що виникають з адміністративних правовідносин у сфері державної реєстрації.

Як вже було вказано, у всіх зазначених вище випадках предметом оскарження були дії, що вчиняються державним реєстратором. Разом із тим, відповідачами визначались не тільки вони, але й безпосередньо орган державної реєстрації, або і реєстратор, і орган. Аналіз нормативного регулювання здійснення реєстраційної діяльності Укрдержреєстром свідчить про те, що ця служба є держателем різних державних реєстрів: 1) Державний реєстр актів цивільного стану громадян (п.п. 1, 2 Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1064 [151]; п. 1 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 (далі – Положення про Укрдержреєстр від 06.04.2011 р.) [144]; п. 1 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

України від 02.07.2014 р. № 219 (далі – Положення про Укрдержреєстр від 02.07.2014 р.) [145]); 2) Державний реєстр речових прав на нерухоме майно (пп. 10 п. 4 Положення про Укрдержреєстр від 06.04.2011 р.; пп. 8 п. 4 Положення про Укрдержреєстр від 02.07.2014 р.; абз. 3 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 6 Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV (далі – Закон «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно») [125]). Укрдержреєстр забезпечує ведення та функціонування також Державного реєстру іпотек; Реєстру прав власності на нерухоме майно; Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; Єдиного реєстру громадських формувань, Державного реєстру друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; Реєстру символік громадських організацій, політичних партій, благодійних організацій; Реєстру адвокатських об'єднань. Крім того, аналіз чинного законодавства дає підстави виділяти також інші види реєстраційної діяльності, що здійснюються іншими суб'єктами владних повноважень. Разом із тим, на жаль, обсяг цього дослідження не дає змоги охопити недоліки правового регулювання здійснення всіх видів реєстраційної діяльності. Тому основна увага буде зосереджена на питаннях державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та, побічно, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

У складі апарату Укрдержреєстру перебуває Департамент реєстрації бізнесу, основним завданням якого відповідно до по. 2.1 Положення про Департамент реєстрації бізнесу Державної реєстраційної служби України, затвердженого Наказом Державної реєстраційної служби України від 26 вересня 2014 року № 576 (далі - Положення про Департамент реєстрації бізнесу ДРС України) [142], є забезпечення виконання покладених на Укрдержреєстр завдань щодо реалізації державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Аналогічні Департаменти створені також по іншим напрямкам відповідно до реєстрів, що ведуться. Слід відмітити, що безпосередньо діяльність щодо реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців здійснюється державними реєстраторами (ст. 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»).

Аналіз основних нормативних актів щодо реєстраційної діяльності, яка здійснюється Укрдержреєстром дозволяє констатувати, що вагомою причиною наведеної вище неоднозначної судової практики можна визначити складність та суперечливість нормативного регулювання такої діяльності, що виявляється у: 1) регулюванні ведення кожного з зазначених видів реєстрів окремими системами нормативних актів; 2) різних засад регулювання в рамках кожної окремої системи; 3) наявності колізій в рамках окремої системи нормативних актів.

Проаналізуємо це твердження на прикладі співвідношення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, зокрема, висновку щодо різних засад регулювання можна дійти виходячи з порівняння положень р. 2 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно» та р. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»). У першому випадку чітко визначено систему органів та службових осіб реєстрації прав (Міністерство юстиції України, центральний орган виконавчої влади, орган державної реєстрації, державний реєстратор), із розподілом компетенції. У другому випадку на законодавчому рівні чітко визначено лише компетенцію державного реєстратора та центрального органу виконавчої влади. Щодо ж участі у державній реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців органу державної реєстрації, Міністерства юстиції України, то висновків можна дійти лише з аналізу підзаконних нормативних актів, зокрема Положення про Міністерство юстиції України, що затверджено Указом Президента України від 06.04.2011

р. № 395/2011 (далі – Положення про Міністерство юстиції України) [148], Положень про територіальні органи, що затверджені наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 [105; 150].

Прикладом колізії у рамках окремої системи нормативних актів можна навести наступний. Відповідно до п. 4.39 Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 (далі – Положення про місцеві управління юстиції) [105], до повноважень районного, районного у містах, міського (міст обласного значення), міськрайонного, міжрайонного управління юстиції віднесено здійснення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців відповідно до законодавства. Разом із тим, зазначене повноваження належить також до компетенції державного реєстратора (абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»).

Уявляється, що виправданням цієї ситуації не може бути те, що повноваження реєстраційної служби врегульовано підзаконним нормативним актом, на відміну від повноважень державного реєстратора. Не останньою причиною цієї колізії, як уявляється, виступає відсутність чіткого визначення системи органів державної реєстрації в р. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», на відміну від того, як це зроблено у р. 2 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно», що зумовлює необхідність врегулювання такої системи у різних нормативних актах різної відомчої належності. Така ситуація сприяє виникненню інших колізій. Наслідки вказаної колізії чітко простежуються у судовій практиці при визначенні відповідача у публічно-правових спорах у сфері державної реєстрації, про що вже зазначалось на початку статті, а саме що відповідачем визначають як державного реєстратора, так і реєстраційну службу управління юстиції, хоча насправді оскаржувані дії відносяться до

компетенції саме державного реєстратора, яка визначена на законодавчому рівні, а не на підзаконному.

Наступною колізією яка зумовлює неоднозначність судової практики щодо визначення відповідача у адміністративних справах у сфері державної реєстрації уявляється неоднозначність визначення адміністративно-правового статусу державного реєстратора. Розглянемо цю тезу на прикладі державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Так, відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» державний реєстратор є посадовою особою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Таким органом є Укрдержреєстр (п. 1 Положення про Укрдержреєстр від 02.07.2014 р.). З іншого боку, відповідно до цього ж абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», державний реєстратор діє від імені держави. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 6 вказаного Закону, державний реєстратор має, зокрема, власну печатку. Як уявляється, саме вказана суперечність зумовлює складність визначення адміністративного процесуального статусу державного реєстратора в адміністративній справі: як самостійного та єдиного відповідача або як співвідповідача (разом із реєстраційною службою управління юстиції).

Слід відмітити, що із визначенням державного реєстратора як посадової особи органу центральної влади у сфері державної реєстрації повністю узгоджувалась норма пункту 14.9 Положення про місцеві управління юстиції (в редакції від 19.11.2014 р.), з буквального тлумачення якої можна зробити висновок, що державний реєстратор не відноситься до державних службовців та працівників реєстраційної служби. Разом із тим, в судовій практиці неодноразово зустрічаються випадки, коли попри вказане, державного реєстратора визначають саме як службову особу реєстраційної

служби, і суди з цим погоджуються. Значним чинником цього, з поміж іншого, уявляється наведена вище суперечність визначення державного реєстратора у Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців».

Визначаючи належний адміністративний процесуальний статус державного реєстратора у справах щодо оскарження його рішень, дій, бездіяльності у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, слід, як уявляється, виходити не тільки з положень законодавства, але й з окремих напрацювань у сфері доктрини адміністративного права та судочинства.

К.Ю. Пуданс-Шушлебінa у своєму дисертаційному дослідженні, опрацьовуючи питання статусу належного відповідача в адміністративній справі у випадку, якщо предметом оскарження є рішення, дії, бездіяльність посадової (службової) особи певного органу державної влади або місцевого самоврядування, за результатами аналізу існуючих наукових позицій стверджує, що відповідачем повинен бути саме орган. Вчена робить лише один виняток з цього правила: коли покладання відповідальності на конкретну посадову чи службову особу прямо передбачене законодавством. Як приклад наводиться положення ч. 5 ст. 42 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [160], яким визначено персональну відповідальність сільського, селищного, міського голови за належну реалізацію своїх повноважень. На обґрунтування такої позиції дослідниця наводить власний висновок щодо наявності у держави в особі своїх органів основного обов'язку щодо забезпечення прав і свобод людини, а тому держава повинна нести відповідальність за свою діяльність, у тому числі й за невиконання цього обов'язку. Цей висновок вчена робить на підставі опрацювання положень Конституції України [173, с. 104-105]. Повністю підтримуючи зазначену позицію, слід зауважити, що відповідальність державного реєстратора у сфері державної реєстрації

юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців визначено у ст. 53 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», де міститься положення загального характеру про настання юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері державної реєстрації (ч. 1). Термін «персональна» у вказаній нормі відсутній. З іншого боку, державний реєстратор прямо визначений як суб'єкт такої відповідальності. Отже, маємо дещо суперечливий характер формулювання і цієї норми також. Звернення до основних доктринальних положень щодо дисциплінарної, цивільної, адміністративної, кримінальної відповідальності державного службовця дозволяє стверджувати, що державний службовець несе таку відповідальність не перед конкретною особою, а перед державою, якщо інше не встановлено законом [53, с. 510-527]. Разом із тим, наведена К.Ю. Пуданс-Шушлебінною теза стосовно відповідальності держави в особі своїх органів приводить до висновку що та обставина, що державний реєстратор діє від імені держави не означає, що він повинен відповідати за свої дії безпосередньо перед користувачем реєстру. Адже, він одночасно є також посадовою особою органу.

Остаточна відповідь на питання щодо визначення належного відповідача у розглядуваній категорії справ впливає з наукових напрацювань іншого дослідника – М.П. Гурковського. У своєму дисертаційному дослідженні «Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект» (2010 р.) [34] вчений відстоює позицію щодо віднесення реєстраційної діяльності до адміністративних послуг. На обґрунтування дослідник зазначає, що в умовах розвитку демократичного суспільства органи публічної адміністрації мають надавати адміністративні послуги фізичним та юридичним особам, а не діяти лише адміністративно-командними методами [34, с. 8]. Такий підхід теж заслуговує на схвалення. Разом із тим, у подібному випадку законодавство про реєстраційну діяльність необхідно привести у відповідність до вимог

Закону «Про адміністративні послуги». В контексті ж розглядуваного питання привертає до себе увагу норма ч. 4 ст. 19 цього Закону, відповідно до якої встановлюється право зворотної вимоги, зокрема держави, територіальної громади до посадової (службової) особи у разі відшкодування ними шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю таких осіб.

Виходячи з викладеного, як уявляється, належним визначенням адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у справах щодо державної реєстрації зокрема юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців повинно бути залучення Укрдержреєстру як відповідача, а конкретного державного реєстратора – як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору (ч. 2 ст. 53 КАС України). Разом із тим, досягнення такої судової практики зумовлює необхідність істотного опрацювання адміністративного матеріального законодавства (в тому числі, підзаконних актів), передусім, у таких напрямках: 1) приведення його у відповідність до вимог Закону «Про адміністративні послуги»; 2) усунення зазначених вище колізій, зокрема щодо «подвійного» регулювання повноважень щодо вчинення реєстраційних дій; 3) усунення суперечливості визначення правового статусу державного реєстратора; 4) уніфікації правового регулювання різних видів реєстраційної діяльності. Зазначені напрямки будуть розкриті більш детально у підрозділі 3.1.

Крім того, доцільним уявляється видання Вищим адміністративним судом України роз'яснень щодо зазначених змін, а також щодо належного визначення адміністративного процесуального статусу Укрдержреєстру та державного реєстратора. Слід зауважити, що відповідно до п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21.01.2015р. № 17 Укрдержреєстр проходить процедуру ліквідації (далі – Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015р. № 17) [103]. Зокрема, Планом заходів

щодо ліквідації Державної реєстраційної служби України, що затверджено наказом Укрдержреєстру від 31.01.2015 р. № 70 [141] передбачено здійснення заходів до 05.06.2015 і далі, до завершення процедури. Разом із тим, така ситуація не знімає актуальності розглядуваного питання, з наступних причин. По-перше, виходячи з п. 2 Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015р. № 17, Міністерство юстиції України є правонаступником Державної реєстраційної служби України щодо ведення відповідних державних реєстрів. По-друге, чинне законодавство передбачає чималу кількість інших випадків, коли державний реєстратор окремо визначений у законі як посадова особа, яка діє від імені держави. але одночасно входить до штатного розпису відповідного державного органу.

Розгляд цих прикладних, на перший погляд, проблем має істотне теоретичне значення, оскільки надає змогу зробити узагальнення щодо визначення сторони публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Так, аналіз чинного законодавства, і зокрема матеріалів таких інтернет-ресурсів, як офіційні сайти: Державної реєстраційної служби України [37], Міністерства юстиції України [41] дає підстави визначити значне коло інших реєстрів, які ведуться державними органами і реєстрація юридичних фактів або станів в яких тягне за собою юридичні наслідки. Зокрема, такими можна назвати: Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів [153], Державний реєстр актів цивільного стану громадян [151], Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів [162], Єдиний реєстр нотаріусів України [154], Спадковий реєстр [149], Єдиний реєстр довіреностей [137], Державний реєстр обтяжень рухомого майна [152], Єдиний реєстр громадських формувань [147] тощо. Аналіз основних нормативних актів щодо створення та порядку ведення таких реєстрів свідчить, що у всіх них функції державного реєстратора здійснює окрема посадова особа, яка або безпосередньо визначена (п. 2 Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1064; п. 2.3 Положення про Спадковий реєстр, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 07.07.2011 р. № 1810/5; п. 1.5 Положення про Єдиний реєстр довіреностей, що затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28.12.2006 р. № 111/5; п. 2 Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 р. № 830 [137; 149; 151; 152]), або не є визначеною у правилах ведення реєстру, але входить до штатного розпису відповідного державного органу. Слід також згадати наведене вище ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України, яке є адміністратором більше 20 державних реєстрів [174]. Наведене, а також зазначені вище дані судової практики дають підставу для: 1) виділення окремої категорії публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, а саме спорів щодо оскарження відмови у наданні інформації з державного реєстру або бездіяльності щодо надання такої інформації; 2) визначення стороною у таких спорах адміністратора відповідних реєстрів у випадках, передбачених законодавством.

Наведені вище положення відносно визначення сторін у справах щодо розгляду публічно-правових спорів стосовно оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень стосовно вчинення реєстраційних дій дають можливість уточнення визначеного у підрозділі 2.1 предмета публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Зокрема, з наведеного матеріалу можна зробити висновок щодо залежності відповідальності держави перед конкретним користувачем державного реєстру від виконання/невиконання державним реєстратором своїх обов'язків. Отже, вирішуючи відповідні спори, суди в кожному конкретному випадку мають досліджувати не тільки права та/чи обов'язки держави в конкретному спорі, а в першу чергу, права та/чи обов'язки державного реєстратора, хоча він, як визначено, і не є стороною в конкретному публічно-

правовому спорі в адміністративному суді. М.П. Гурковський, для позначення суб'єктів реєстраційної діяльності вживає поняття «публічна адміністрація», під якою розуміє органи, які задовольняють загальний публічний інтерес у сфері публічного управління [34, с. 7, 9]. Вказане визначення викликає певні зауваження, передусім стосовно того, що не враховує, що відносно самостійним суб'єктом такої діяльності є також посадова особа, що впливає з наведеного вище матеріалу. Разом із тим, як уявляється, вказаний термін цілком може бути застосовано як об'єднуючий для позначення державного реєстратора та відповідного органу державної влади, посадовою особою якого він є як суб'єктів такої діяльності. Крім того, дослідження видів публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації дає підстави стверджувати про неприцятаність для цієї сфери компетенційних спорів. З урахуванням вказаного застереження предмет публічно-правового спору у сфері державної реєстрації слід визначити як права та/чи обов'язки публічної адміністрації, з одного боку та користувача реєстру – з іншого з приводу здійснення реєстраційної діяльності.

Проведене дослідження також дає підстави для висновку, що загальний підхід Ю.С. Педька, К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб щодо визначення сторін публічно-правового спору зберігає свою актуальність щодо досліджуваної категорії спорів. З урахуванням цього сторонами публічно-правового спору у сфері державної реєстрації можна визначити суб'єктів матеріального публічного правовідношення у сфері державної реєстрації, з якого виник спір. Такими суб'єктами можуть бути фізичні, юридичні особи, а також суб'єкт владних повноважень.

У підрозділі 2.2 було наведено кілька категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Так, виходячи з положень ч. 2 ст. 17 КАС України, з урахуванням природи реєстраційної діяльності та специфіки державної реєстрації в цілому виділено категорії спорів, які передбачено п.п. 1, 5, 6 ч. 2 ст. 17 КАС України. Така увага щодо проблем лише однієї з них, а

саме щодо спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, які стосуються оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України) зумовлена численністю цієї категорії спорів (на рівні 90 %).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Публічно-правовим спором у сфері державної реєстрації визначено динамічне юридичне явище, яке полягає у протиборстві сторін спору відносно одного предмету, що стосується визнання законним юридичного акту, в якому відображені певні відомості, інформація у реєстрі стосовно суб'єкта, що надає його діяльності законності та юридичного значення та забезпечується реалізацією публічного інтересу іншою стороною спору – суб'єктом владних повноважень.

2. Предметом публічно-правового спору у сфері державної реєстрації попередньо визначено суб'єктивні публічні права та обов'язки у конкретних спірних правовідносинах з приводу здійснення реєстраційної діяльності.

3. Поняття підстави публічно-правового спору, зокрема у сфері державної реєстрації, слід поширювати не тільки на обставини, що існують на момент звернення до суду, але й на обставини, що існують протягом розгляду справи. Різниця полягає в тому, що на етапі звернення такі обставини носять активний характер (звернення до суду), а при розгляді справи – пасивний (неподання позивачем відповідних заяв, клопотань). Вказане свідчить про ширший зміст поняття «підстава» порівняно із «підставою ініціювання» щодо конкретного публічно-правового спору, зокрема у сфері державної реєстрації.

4. При обґрунтуванні наукового підходу щодо визначення сторін публічно-правового спору у сфері державної реєстрації слід виходити з

пануючої у юридичній літературі наукової позиції щодо визначення їх як суб'єктів спірного публічного матеріального правовідношення.

5. Обґрунтовано, що спори щодо бездіяльності або рішення про відмову у наданні витягів, виписок з реєстру слід відносити до публічно-правових спорів. На цій підставі вказано про належність таких спорів до юрисдикції адміністративного суду.

6. Визначено окремі специфічні ознаки публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації: 1) специфічне коло суспільних відносин, які є сферою виникнення цих спорів – відносини у сфері державної реєстрації; 2) у переважній більшості випадків предметом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є законність актів індивідуальної дії. Споры щодо оскарження нормативних актів становлять незначну частину у цій сфері; 3) слід констатувати наявність нерозривного зв'язку предмету таких спорів із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації.

7. Елементами публічно-правового спору у сфері державної реєстрації слід вважати предмет, підставу та сторони. Зміст такого спору слід розглядати не як його елемент, а як визначальну ознаку, що відображає, його конфліктну сутність

8. Критерії систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації можуть бути визначені виходячи з наукових напрацювань у сфері державної реєстрації, зокрема робіт О.Г. Юшкевич, М.П. Гурковського, Я.Є. Барц, І.В. Михайлишина, І.В. Антипенко та інших. Такий підхід дозволяє врахувати специфіку правовідносин у сфері державної реєстрації. Опрацювання вказаних робіт дає підстави для виділення таких критеріїв, як види реєстраційних процедур; суб'єкти реєстраційної діяльності; напрями реєстраційної діяльності. Разом із тим, специфіка таких спорів може бути належним чином розкрита лише з

урахуванням таких їх елементів, як предмет та сторони. Так, врахування предмета дає можливість проводити класифікацію з урахуванням характеру вимог, що заявляються позивачами, а врахування сторін дозволяє взяти до уваги ініціатора такого спору: чи є це фізична або юридична особа-користувач, або ж суб'єкт владних повноважень.

9. Для публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації типовою категорією є така, як спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності уповноважених суб'єктів. Серед них слід окремо виділити спори, що виникають з правовідносин, уповноважений суб'єкт в яких не має владних повноважень (спори щодо рішень, дій, бездіяльності щодо надання інформації з державного реєстру). Такі спори є публічно-правовими, які мають розглядатись в порядку саме адміністративного судочинства. З метою забезпечення єдності судової практики у вказаних спорах доцільним уявляється видання Верховним судом України, відповідних роз'яснень, які мають стосуватись визначення їх юрисдикції. Компетенційні спори не притаманними досліджуваній сфері суспільних відносин.

10. Підтримано наукову позицію К.Ю. Пуданс-Шушлебінної щодо доцільності поширення юрисдикції адміністративних судів на всі спори, що виникають з публічних правовідносин, за винятком тих, які відповідно до Конституції та законів України підлягають вирішенню в порядку іншого судового провадження.

11. Дістала обґрунтування позиція про те, що окремі справи адміністративної юрисдикції у сфері державної реєстрації не носять спірного характеру. Зокрема, вказане стосується справ за зверненнями суб'єкта владних повноважень на виконання вимог закону. Разом із тим, не викликає сумніву доцільність розгляду таких справ саме в порядку адміністративного судочинства.

12. Обґрунтовано пропозиції щодо визначення сторони публічно-правового спору у сфері державної реєстрації у спорах щодо законності: 1)

рішень, дій, бездіяльності щодо вчинення реєстраційних дій; 2) бездіяльності або рішення про відмову у наданні витягів, виписок з реєстру. Такою стороною слід вважати державний орган, який виконує функції держателя або реєстратора щодо конкретного реєстру.

13. Сторонами публічно-правового спору у сфері державної реєстрації визначено суб'єктів матеріального публічного правовідношення у сфері державної реєстрації, з якого виник спір. Такими суб'єктами можуть бути фізичні, юридичні особи, а також суб'єкт владних повноважень.

14. Особливістю публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є значна різноманітність суб'єктів відповідних спірних правовідносин. Зокрема, поширеним у практичному застосуванні є такі визначення: держатель, адміністратор, реєстратор, користувач. Разом із тим, дослідники публічних правовідносин у сфері державної реєстрації виділяють учасників таких відносин також за критеріями: 1) за функціями у провадженні в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців (О.Г. Юшкевич); 2) за виконуваними функціями щодо організації та здійснення реєстраційної діяльності (Т.В. Мехтієва); 3) суб'єкти публічної адміністрації (М.П. Гурковський).

15. Доведено, що у публічно-правових спорах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності щодо вчинення реєстраційних дій стороною-відповідачем виступає не посадова особа, що прийняла відповідне рішення, а державний орган, до штатного розпису якого належить відповідна посада. Визначено окремі напрямки вдосконалення адміністративного матеріального законодавства як умови впровадження вказаного положення.

16. Можливе остаточне визначення предмету публічно-правового спору у сфері державної реєстрації - права та/чи обов'язки публічної адміністрації, з одного боку та користувача реєстру – з іншого з приводу здійснення реєстраційної діяльності.

Розділ 3

Вдосконалення чинного законодавства як спосіб усунення конфліктності відносин у сфері державної реєстрації

3.1. Шляхи вдосконалення правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації

Правове регулювання розглядається в юридичній літературі як різновид соціального регулювання [181, с. 247]. Під соціальним регулюванням в теорії права розуміється здійснюване громадянським суспільством за допомогою усієї сукупності соціальних засобів упорядкування суспільних відносин, подолання конфліктів і забезпечення компромісу між людьми та їх соціальними групами [181, с. 247]. Під правовим регулюванням також розуміється вказане упорядкування суспільних відносин, але яке крім громадянського суспільства здійснюється також державою. Воно здійснюється за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорони, захисту і розвитку. Вказаними юридичними засобами наводяться: правові норми, правовідносини, акти реалізації і застосування норм права [181, с. 247]. Наводиться також десять ознак правового регулювання. З позиції цього дослідження уявляється, що найбільше значення представляють наступні: 1) має, переважно, державно-владний характер; 2) є системно-нормативним регулюванням, тобто відбувається шляхом застосування вказаних вище юридичних засобів; 3) єдність регулювання, що полягає у встановленні єдиного і однакового масштабу правового оцінювання адекватних життєвих ситуацій, що потребують правової

регламентації; 4) має формалізований характер, тобто набуває формалізації через існуючі форми права [181, с. 248-249]. Важливе значення мають також положення щодо видів правового регулювання. Так, за критерієм використаного правового інструментарію та «обсягом» суспільних відносин, на які поширюється правове регулювання розрізняють нормативне (загальне) і піднормативне (індивідуальне) регулювання [181, с. 260]. Нормативне регулювання розуміється як регламентація загальних суспільних відносин правовими нормами, закріплених в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, інших формах права, норми в яких розраховані на багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Це поняття охоплює законодавче і підзаконне регулювання. Індивідуальне правове регулювання розуміється як регулювання конкретних суспільних відносин, що ґрунтується на нормативному регулюванні, яке не вичерпано нормотворцем і допускає додаткове регулювання стосовно персонально визначених осіб і конкретних діянь. Зазначається про здійснення такого регулювання наступними засобами: 1) акти застосування права, що розраховані на одну конкретну життєву ситуацію, одну конкретну особу; 2) індивідуальні договори [181, с. 260]. Визнаючи значимість індивідуального правового регулювання для упорядкування суспільних відносин, а також те, що переважна частина публічно-правових спорів не тільки в сфері державної реєстрації, але й в інших сферах виникають саме актів індивідуального регулювання, слід також визнати, що недоліки вказаних актів, як правило, виникають або з недоліків нормативного регулювання, зокрема наявності колізій, прогалин у визначенні компетенції тих чи інших органів, посадових осіб, або внаслідок інших причин, які не можна усунути тільки правовими засобами (неповага до права і закону, хиткість соціального становища, слабка діяльність правоохоронних органів тощо) [181, с. 461]. Щодо ж договірної регулювання слід зауважити, що у підрозділі 2.2 було вказано на незначний вплив адміністративних договорів на впорядкування відносин у сфері

державної реєстрації. Тому в рамках цього дослідження доцільним уявляється зупинитись на проблемах саме нормативного регулювання.

Важливе значення для цього дослідження мають також положення щодо механізму правового регулювання, зокрема щодо його стадій. Їх врахування дозволить визначити сферу цього дослідження. Під механізмом правового регулювання в теорії права розуміється процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваних суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку. Стадії механізму правового регулювання відповідно до їх застосованості поділяються на обов'язкові та факультативні. Обов'язковими стадіями наводяться: 1) правова регламентація суспільних відносин; 2) виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у разі вступу суб'єкта у правовідносини; 3) реалізація суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків [181, с. 262-264]. Враховуючи те, що друга та третя стадії за своїм змістом напряду залежать від першої, то в цьому дослідженні увагу слід приділити саме правовій регламентації суспільних відносин у сфері державної реєстрації. Крім того, серед юридичних чинників, від яких залежить ефективність правового регулювання, на першому місці наводиться стан нормативної основи правового регулювання, її досконалість [181, с. 262-264].

Виходячи з наведеного, об'єктом подальшого дослідження доцільним уявляється визначити правову регламентацію суспільних відносин у сфері державної реєстрації, зокрема в тій частині, яка здійснюється шляхом нормативного регулювання. Як було зазначено, однією з форм права, у якій здійснюється така регламентація є нормативно-правові акти. Такими актами на сьогоднішній день визнано офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку,

який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [181, с. 362]. Сукупність нормативних актів становить законодавство у широкому значенні [23, с. 290]. Тому, визначити напрямки вдосконалення правового регулювання правових відносин у сфері державної реєстрації означає визначити напрямки вдосконалення законодавства у цій сфері.

Законодавство України у широкому значенні, як вказано вище, включає в себе як закони, так і підзаконні нормативні акти. Крім того, до національного законодавства України належать також міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України шляхом їх ратифікації. Вказується також на системоутворююче значення та найвищу юридичну силу Конституції України [23, с. 290]. Вказане в повній мірі притаманне також і законодавству у сфері державної реєстрації. Визначаючи особливості законодавства у цій сфері як поле для подальшого дослідження слід виходити як з наукових позицій щодо підходів до визначення таких особливостей, так і з результатів проведеного при виконанні цієї роботи дослідження вказаного законодавства. Зокрема, Ю.С. Шемшученко вказує, що специфіка певної галузі права визначається її предметом та методом регулювання. Попри те, що як показано у підрозділі 1.2, на сьогоднішній день вважати про формування єдиної специфічної галузі права – реєстраційного права є достатньо спірним, але дослідження законодавства у цій сфері дає можливість коротко охарактеризувати предмет правового регулювання у цій сфері та методи правового регулювання. Предметом такого регулювання можливо з найбільш узагальненої точки зору визначити підстави, порядок, наслідки вчинення реєстраційних дій, суб'єкти їх вчинення, об'єкти державної реєстрації, відповідальність суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації тощо. Метод правового регулювання є метод, класично притаманний регулюванню переважної частини публічно-правових відносин – імперативний, якому притаманні

наступні риси: надходження юридичних велінь «згори», від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; неможливість відступити від моделі поведінки, що передбачена нормою права, перевага обов'язків [181, с. 255]. На сьогоднішній день існує значний обсяг юридичних фактів потребує державної реєстрації як позиції необхідності їх фіксації, так і виправданості існування спеціального порядку їх легалізації. Бурхливі зміни, що відбуваються останнім часом у суспільних відносинах зумовлюють відповідні зміни також у: складі таких фактів; складі органів державної реєстрації тощо. Вказане зумовлює необхідність здійснюваного на сьогоднішній день інтенсивного реформування сфери державної реєстрації. Разом із надзвичайно широким колом галузей суспільного життя, в межах яких виникають відповідні юридичні факти, які підлягають державній реєстрації вказане створює умови для утворення значної кількості державних реєстрів і, відповідним чином, істотні ускладнення для уніфікації законодавства у сфері державної реєстрації. Зокрема, в юридичних публікаціях відмічається інтенсивність змін у складі державних реєстрів, що проявляється у постійному створенні, ліквідації, об'єднанні нових та існуючих реєстрів [203]. У цьому зв'язку слід згадати також наведену у розділі 2 реформу органів виконавчої влади у сфері державної реєстрації, зокрема щодо ліквідації Державної реєстраційної служби України та Державної виконавчої служби України. Крім того, як також наводилось у підрозділі 2.3, на сьогоднішній день існує достатньо складна система державних реєстрів за своєю організацією у цілому. Так, попри зосередження значної частини (близько 20) реєстрів у віданні Міністерства юстиції України, але в кілька разів більша кількість реєстрів створена при органах державної влади відповідної спрямованості (Державна служба інтелектуальної власності України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України тощо). Не оспороюючи доцільність створення державних реєстрів відповідно до

напрямків роботи цих та інших органів, але на цю обставину теж можна вказати як на таку, що ускладнює систематизацію законодавства у сфері державної реєстрації. Фактично, на сьогоднішній день законодавство у сфері державної реєстрації характеризується відсутністю норм, які могли б скласти його, так би мовити, «загальну частину». Для порівняння, у сфері державної служби діє Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [127], у сфері адміністративних послуг - Закон «Про адміністративні послуги» тощо. Крім того, можна казати про його істотну мінливість. Наведені чинники створюють значні ускладнення для систематизації законодавства у сфері державної реєстрації.

Крім того, з позиції форм права можна виділити такі особливості вказаного законодавства: 1) регулювання за допомогою, на 90 %, підзаконних нормативних актів; 2) порівняно невелике значення міжнародного законодавства.

На недоліки законодавства у сфері державної реєстрації, звертала увагу значна кількість авторів: Я.Є. Барц, М.П. Гурковський, К.В. Ростовська та інші [17, с. 13; 34, с. 9; 177]. Так, М.П. Гурковський, характеризуючи діяльність публічної адміністрації, вказував на необхідність удосконалення системи відповідних органів шляхом систематизації та уніфікації, підвищення виконавчої дисципліни та рівня кваліфікації посадових осіб органів публічної адміністрації, чіткої регламентації посадових прав і обов'язків державних службовців, посилення персональної відповідальності посадових осіб за перевищення посадових повноважень та прийняття рішень, що суперечать засадам єдиної регуляторної реформи у сфері реєстрації, реєстраційної бази даних, взаємодії реєстраційних органів із громадськими організаціями за профілем, системи реєстраційних послуг суб'єктів реєстрації [34, с. 9–10]. Я.Є. Барц, характеризуючи специфіку державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, вказувала про такі проблеми національної системи реєстрації прав власності на

нерухоме майно, як: а) проблеми формування єдиної системи органів державної реєстрації прав на нерухоме майно; б) проблема інтеграції наявних реєстрів речових прав та їх обтяжень; в) неузгодженість законодавства України у сфері державної реєстрації прав власності на нерухоме майно; г) низький рівень захисту права власності в Україні; д) проблеми кадрового забезпечення Державної реєстраційної служби; е) проблеми кодифікації законодавства у сфері державної реєстрації прав власності на нерухоме майно [17, с. 13]. Попри здійснення з часу проведення відповідних досліджень значних реформ у сфері державної реєстрації, результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати про те, що значна кількість зазначених недоліків залишається актуальними і на сьогодні.

Вказане свідчить про перспективність такого напрямку вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації, як вдосконалення правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації. В рамках цього напрямку доцільно вказати не тільки на зазначені проблеми. Так, у підрозділі 2.3, де досліджувались питання сторін публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, вказується на наявність наступних проблемних питань визначення правового статусу державного реєстратора у сфері реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. По-перше, це збіг компетенцій такого реєстратора як посадової особи та територіального органу Міністерства юстиції України щодо здійснення (проведення) державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (п. 4.39 Положення про місцеві управління юстиції; абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»). По-друге, колізійним за своїм характером є одночасне визначення державного реєстратора юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців як особи, яка діє від імені держави і має власну печатку і як особи, яка належить до штатного розпису статусу, при тому, що персональної відповідальності державного реєстратора перед користувачем не передбачено. Про наявність аналогічних

проблем можна вказати також стосовно реєстратора речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (п. 4.35 Положення про місцеві управління юстиції; п. 1 ч. 1 ст. 2, п. 1. ч. 1 ст. 8, абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно»). По-третє, як визначено у підрозділі 2.3, за своєю правовою природою реєстраційна діяльність є дуже близькою до такої діяльності, як надання адміністративних послуг, і в окремих комплексних дослідженнях прямо вказується на доцільність врегулювання реєстраційної діяльності на засадах віднесення її до надання адміністративних послуг [34, с. 8-9]. Разом із тим, вказане порушує питання щодо визначення відповідальності державного реєстратора за порушення законодавства у сфері державної реєстрації, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги» встановлюється право зворотної вимоги, зокрема держави, територіальної громади до посадової (службової) особи у разі відшкодування ними шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю таких осіб. Попри те, що остаточна відповідь щодо доцільності поширення законодавства про адміністративні послуги на реєстраційну діяльність, а також перелік змін до законодавства у такому випадку потребує окремого наукового дослідження і виходить за межі цієї роботи, але враховуючи тематичне дослідження, проведене М.П. Гурковським, вказаний напрямок уявляється перспективним. Таким чином, в рамках вдосконалення правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації слід констатувати наявність як загальних проблем визначення такого статусу, зокрема колізійність визначення державного реєстратора як посадової особи, а також його повноважень, так і спеціальних, зокрема щодо особливостей відповідальності державного реєстратора.

Окремою позитивною рисою поширення Закону «Про адміністративні послуги» на правовідносини у сфері державної реєстрації можна вказати також те, що він міг би стати у такому випадку загальним актом законодавства у сфері державної реєстрації, в якому можливо було б

визначити усі вказані вище загальні питання державної реєстрації, зокрема поняття державної реєстрації, суб'єкти та об'єкти реєстраційної діяльності, загальні риси процедурної форми реєстраційних проваджень, відповідальність суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації тощо. Як вже неодноразово вказувалось вище, на сьогоднішній день має місце значна кількість державних реєстрів, причому настільки значна, що в юридичних публікаціях подекуди зустрічаються пропозиції запровадити реєстр існуючих державних реєстрів [203]. Не вдаючись до детального дослідження доцільності існування настільки значної кількості реєстрів, можна зауважити, що визначення вказаної вище «загальної частини» щодо врегулювання відносин у сфері державної реєстрації уявляється вагомим та потрібним засобом упорядкування цих суспільних відносин. Слід зауважити, що пропозиція визначити загальні засади реєстраційної діяльності та врегулювати їх саме у Законі «Про адміністративні послуги» не є новою. Така пропозиція висловлювалась ще М.П. Гурковським у 2010 р. [34, с. 9]. І хоча з того часу відбулися значні зміни адміністративного матеріального законодавства у сфері державної реєстрації, але аналіз чинного законодавства у цій сфері показує, що вказані проблеми залишаються і на сьогодні.

На сьогоднішній день, на жаль, доводиться констатувати значну складність визначення якихось загальних положень у сфері державної реєстрації. Так, навіть з такого питання, як визначення статусу державного реєстратора правила ведення різних реєстрів містять положення, які значним чином відрізняються один від одного. Зокрема, як вже вказувалось вище, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», державний реєстратор визнається посадовою особою. Натомість, у абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно» державний реєстратор визначається вже як державний службовець. В значній кількості випадків державний реєстратор взагалі не визначається як окрема особа. Так, відповідно до п.п. 3,

4 Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, держателем, адміністратором вказаного Реєстру визначено Міністерство юстиції України. На цього покладається також обов'язок прийняття рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, що є прерогативою державного реєстратора. Вказане не тільки спричиняє відсутність єдності судової практики щодо належного визначення відповідача, третіх осіб у справах щодо публічно-правових спорів, але й ускладнює теоретичне опрацювання і визначення загальної частини законодавства у сфері державної реєстрації. Не оспорюючи доцільність залишення в силі положень щодо специфіки правового статусу державного реєстратора у певних видах державних реєстрів, зокрема тих, які мають виражений спеціалізований характер (наприклад, Державний реєстр лікарських засобів [143]), бажаним уявляється мати можливість визначення загального адміністративного правового статусу державного реєстратора. Враховуючи вказане, слід приєднатись до позиції тих вчених, які важливим напрямком вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації вважають його уніфікацію [17, с. 13; 82, с. 156-161]. У зв'язку із вказаним слід зауважити, що на сьогоднішній день поступово у актах органів влади реєстраційна діяльність дедалі частіше починає прямо визначатись як адміністративні послуги. Так, відповідно до п. 2.4.1. Коаліційної угоди Верховної Ради України від 21.11.2014 р. такі види реєстрації, як реєстрація місця проживання, юридичних та фізичних осіб - підприємців, об'єднань громадян, актів цивільного стану, речових прав названі базовими адміністративними послугами [56]. Аналогічна позиція стосовно державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень міститься у постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання спрощення порядку надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 18.03.2015 р. № 137 [38]. У зв'язку із наведеним значення Закону «Про адміністративні послуги» набуває особливої актуальності.

В рамках спрощення правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації слід також відмітити заходи, спрямовані на спрощення системи органів державної влади, які виконують функції держателів відповідних реєстрів. Зокрема, як було наведено у підрозділі 2.3, ліквідується Державна реєстраційна служба України із переданням її основних функцій щодо державної реєстрації Міністерству юстиції України. Крім того, слід відмітити також заходи, спрямовані на ліквідацію Державної виконавчої служби України, яка є держателем Реєстру виконавчих проваджень (п. 1. Постанови Кабінету Міністрів України від 21.01.2015р. № 17; п. 1.5 Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень, що затверджене наказом Міністерства юстиції України від 20.05.2003 р. № 43/5 [146]). Коментуючи вказані реформи доцільним уявляється навести позицію В. Тимощука про те, що повноваження щодо надання адміністративних послуг, зокрема і стосовно здійснення державної реєстрації мають бути передані саме до органів місцевого самоврядування [198, с. 6]. Вчений наводить наступні переваги такого підходу: 1) зменшення сприятливого середовища для корупції при одночасному створенні умов щодо підвищення якості адміністративних послуг за рахунок встановлення адекватної плати за них; 2) виконання таким чином програмних документів Міністерством юстиції України, зокрема таких, як Коаліційна угода Верховної Ради України від 21.11.2014 р. (п. 2.3.1) (далі – Коаліційна угода) [56], План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" у 2015 році, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р (п. 67) [139]; 3) істотне підвищення якості надання адміністративних послуг за рахунок сприятливих умов для організації цієї діяльності [198, с. 6]. Ґрунтовна оцінка доводів вказаного вченого потребує окремого наукового дослідження, що виходить за межі цієї роботи. Разом із тим, навіть не вдаючись до такого дослідження, можна попередньо стверджувати про її

слухність виходячи з наступного. По-перше, дійсно, є певні програмні положення, які необхідно виконувати, і їх існування вже свідчить про обґрунтованість делегування повноважень з надання окремих видів адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. Дійсно, навряд чи можна вважати питанням державного значення інформацію про наявних суб'єктів господарювання в межах певної адміністративно-територіальної одиниці або стосовно прав на нерухомість. Аналогічно можна стверджувати також стосовно Реєстру виконавчих проваджень, враховуючи останні тенденції правового регулювання стосовно передання функцій щодо виконання судових рішень у приватні руки [45]. Тому слід погодитись із В. Тимошуком про те, що мабуть, більш доцільним є делегування повноважень щодо здійснення принаймні передбачених п. 2.3.1 Коаліційної угоди видів державної реєстрації органам місцевого самоврядування.

У зв'язку із наведеним повертає до себе увагу також викладена у вказаній статті В. Тимошука позиція міністра юстиції України П.Д. Петренка стосовно доцільності передання банкам та нотаріусам функцій з надання адміністративних послуг щодо державної реєстрації суб'єктів господарювання та нерухомості [198, с. 6]. В. Тимошук висловлює вагомий заперечення з приводу цієї позиції, ґрунтуючись на наступному: 1) ймовірне істотне подорожчання адміністративних послуг; 2) створення несприятливих умов для дерегуляції, необхідної у майбутньому; 3) незабезпеченість адміністративними послугами окремих місцевостей, в яких не буде гарантованого прибутку для банків та приватних нотаріусів; 4) створення сприятливих умов для корупції [198, с. 6]. Вказані міркування вченого уявляється переконливими та слухними. Крім того, до них можна додати ті не менш вагомий міркування, що діяльність з надання адміністративних послуг не є основною ані для банків, ані для нотаріусів. Одна річ, коли це їх додаткові функції, і зовсім інша – виконання їх на професійних засадах. Тому уявляється, що до наведених обставин можна додати ще також і зниження

якості надання таких послуг. Враховуючи наведене, і в цьому питанні теж слід погодитись з позицією В. Тимощука, зокрема в тому, що вказані функції доцільним є передати не банкам і нотаріусам, а органам місцевого самоврядування.

Поряд із спрощенням власне правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації важливе значення має уникнення надмірного ускладнення самих процедур державної реєстрації. Адже, як вказує Т.В. Мехтієва, застосування реєстрації як одного з методів адміністративно-правового регулювання в більшому обсязі, ніж це необхідно, породжує напруженість у відносинах із суб'єктами державної влади, призводить до розвитку бюрократизму [82, с. 39]. Тому важливим напрямком вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації уявляється спрощення її процедур. На сьогоднішній день здійснено чимало заходів, прийнято законодавчих актів, спрямованих на досягнення цієї мети. Зокрема, слід назвати Закон України від 13.05.2014 р. № 1258-VII [120], постанову Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868 [156]. Окремо слід відмітити розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності» від 18.03.2015 р. № 357-р [140], яким передбачається спрощення або скасування окремих процедур державної реєстрації. Вказане стосується таких видів реєстрації, як зокрема: об'єкта підвищеної небезпеки (п. 18); нових транспортних засобів, продаж яких здійснюють суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з реалізацією транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери (п. 21); права оренди земельної ділянки (п. 34). В юридичних публікаціях також відмічається про необхідність спрощення процедур окремих видів державної реєстрації, зокрема державної реєстрації у сфері земельних відносин [172]. Слід відмітити також ініціативу законодавця з приводу спрощення порядку надання витягу, виписки чи довідки у сфері реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також

розширення повноважень нотаріусів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, з приводу першого напрямку створено електронні сервіси, завдяки чому будь-яка особа через новий сайт Міністерства юстиції України — www.new.minjust.gov.ua/ua — має можливість отримати витяг, довідку та виписку за кілька хвилин не відходячи від свого комп'ютера. З приводу другого напрямку: 1) розширено перелік прав, які реєструє нотаріус; 2) реєстрація не залежить від нотаріального посвідчення договору, на підставі якого виникає таке право; 3) визначено особливості державної реєстрації щодо певних категорій речових прав на земельні ділянки; 4) встановлено, що державна реєстрація прав на землі сільськогосподарського призначення проводить нотаріусом за місцем розташування земельної ділянки або в межах відповідної області [51].

Уявляється, що вказані ініціативи законодавця заслуговують на підтримку, і бажаним уявляється відстеження змін у суспільних відносинах з метою забезпечення своєчасного спрощення процедур державної реєстрації. Як уявляється, спрощення відповідних процедур позитивним чином вплине також і з точки зору навантаження на суди за рахунок зникнення окремих категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Враховуючи наведене, наступним важливим напрямком вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації слід визначити уніфікацію правового регулювання реєстраційної діяльності, а також спрощення її процедур. Вказаний напрямок доцільно реалізовувати шляхом: 1) визначення та врегулювання загальних питань, що мають значення для всіх видів державної реєстрації, бажано – в одному нормативному акті рівнем не нижчим за закон; 2) відстеження змін у суспільних відносинах у сфері державної реєстрації з метою забезпечення своєчасного спрощення відповідних процедур.

Аналіз чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства, доктрини адміністративного права та судочинства дає

підстави для виділення такого перспективного напрямку вдосконалення процесуальної форми провадження в адміністративних судах, зокрема щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, як розробка правового регулювання застосування медіації в адміністративному судочинстві. Актуальність розгляду цього питання щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації зумовлена не тільки центральним як для розгляду справи судом, так і для захисту своїх прав сторонами значенням права сторін спору на примирення (ч. 3, 4 ст. 51 КАС України), але й певними програмними зобов'язаннями, взятими на себе державою стосовно розвитку судочинства, зокрема адміністративного, а також міжнародним досвідом застосування позасудових способів для вирішення публічно-правових спорів. Так, відповідно до р. 1 Концепції вдосконалення судівництва, створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів визначено як одне з завдань вказаної Концепції. У р. 2 Концепції вказується на обов'язок держави сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як зокрема, посередники (медіатори), які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду. У р. 10 Концепції вдосконалення судівництва медіацію визначено як діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками.

Слід зауважити, що за кордоном позасудові способи вирішення публічно-правових спорів, зокрема і медіація (поседництво) на сьогоднішній день є достатньо поширеними, на що вказує існування окремих міжнародних документів, які містять рекомендації щодо застосування таких способів. Такими, зокрема, є Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, а також Керівних принципів № 15 для кращого виконання Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними

особами [86, с. 423-425, 442-448]. Медіація як позасудовий спосіб вирішення публічно-правових спорів отримала широке застосування у таких країнах, як США, Польща, Німеччина, Велика Британія, Норвегія та інших [80].

Як уявляється, саме вказаними обставинами зумовлено підвищення наукового інтересу до проблем застосування медіації як позасудового способу вирішення публічно-правових спорів [19, с. 165; 71]. Разом із тим, порівняно із цивільним чи господарським судочинством застосування медіації в рамках адміністративного пов'язане із окремими додатковими ускладненнями, які зумовлені специфікою правової природи публічних правовідносин. Зокрема, у висновку Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя до останнього проекту Закону України "Про медіацію" від 26.06.2013 р. № 2425а вказано на неможливість застосування у сфері публічного владного управління змін до КАС України, спрямованих на запровадження такої підстави для закриття провадження в адміністративній справі, як медіація, оскільки принципи медіації не узгоджуються з конституційними засадами організації та діяльності апарату публічної влади, який має владний статус, імперативність його волевиявлення для іншої сторони в медіаційному процесі на основі законодавства [24]. З іншого боку, можливість застосування такого способу вирішення спору в рамках адміністративного судочинства впливає, передусім, з вказаних вище міжнародних та програмних документів. Крім того, щодо позиції, викладеної у зазначеному вище висновку можна, як уявляється, відповісти слушною точкою зору (і ця позиція, як уявляється, більше відповідає міжнародному досвіду вирішення публічно-правових спорів) про те, що досягнення компромісу між органом публічної адміністрації та громадянином є одним із пріоритетів діяльності держави та органів місцевого самоврядування, виходячи з положень ст. 3 Конституції України, а також таких принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, як служіння народу України, гуманізму і

соціальної справедливості, а також пріоритету прав людини і громадянина [71]. Таким чином не вдаючись до детального дослідження правової природи методу регулювання публічно-правових відносин, юридичної сили актів органів державної влади та інших правових явищ, на які вказують автори зазначеного висновку Комітету Верховної Ради України, уявляється, що застосування медіації можливе для вирішення тих публічно-правових спорів, де має місце застосування суб'єктами владних повноважень своїх дискреційних повноважень. Так, зокрема щодо сфери державної реєстрації прикладом таких випадків можна навести спори з приводу притягнення до адміністративної відповідальності коли передбачені верхня та нижня межа адміністративної відповідальності, а розгляд відповідної категорії справ про адміністративне правопорушення не належить до юрисдикції судових органів (наприклад, ст.ст. 204 – 206 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (далі – КУпАП) [60]). Так, наприклад, відповідно до ст. 206 КУпАП, надання громадянами іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів, сприяння їх незаконній реєстрації, оформленню документів на проживання чи навчання, прийняттю на роботу, а також надання інших послуг на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і правил транзитного проїзду їх через територію України, якщо ці дії безпосередньо не пов'язані із незаконним переправленням осіб через державний кордон України, - тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. З іншого боку, визнаючи справедливість доводів зазначеного висновку, доводиться стверджувати, що специфіка правових засад здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій вимагає вироблення спеціальної процедури медіації у публічно-правових спорах, яка має бути регламентована нормативним актом не нижчим за закон. Ідеальним з цієї позиції уявляється порядок, за яким медіаційна угода досягається за чітко

встановленою процедурою до звернення до адміністративного суду (як визначено у попередньому підрозділі) та затверджується адміністративним судом, набуваючи юридичної сили рішення суду із можливістю примусового виконання, у разі необхідності. У такому випадку рішення адміністративного суду матиме силу підстави для зміни суб'єктом владних повноважень свого попереднього рішення і приведення його у відповідність до умов медіаційної угоди. Детальне визначення процедури досягнення медіаційної угоди виходить за межі цієї роботи. Разом із тим, можливим уявляється зупинитись на визначенні основних вимог до неї, враховуючи специфічну сферу її застосування. Для цього доцільним уявляється звернутись до напрацювань щодо загальної процедури медіації. На сьогоднішній день поширеним є поділ медіаційної процедури на п'ять самостійних етапів: 1) підготовка до медіації; 2) вступна частина медіації (вступне слово медіатора); 3) розповіді сторін; 4) розв'язання проблеми; 5) укладання та підписання угоди [80]. Етап підготовки до медіації пов'язується із роботою з двома важливими компонентами: налагодження контактів зі сторонами та організації простору для проведення медіації. На другому етапі медіатор знайомить учасників з процедурою медіації та її принципами, обговорює зі сторонами правила медіації, відповідає на питання сторін. Завданням третього етапу вказується надання сторонам можливості висловитися стосовно конфліктної ситуації і їх ставлення до неї. Цей етап закінчується лише тоді, коли повністю визначені всі проблеми та інтереси, зазначені сторонами, і сторони повністю задоволені цими результатами. Завданням четвертого етапу вказано визначення шляхів розв'язання проблеми та формулювання варіанту, який задовольнить обидві сторони конфлікту. Останній етап процедури медіації присвячено підписанню документа, який офіційно закріплює досягнуте протягом попереднього етапу порозуміння [80]. Застосовуючи вказану процедуру до врегулювання відносин приватної особи та суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації, слід зауважити, що на сьогоднішній день

медіацією в адміністративних справах – визнається позасудова процедура з вирішення спору між органами державної влади чи місцевого самоврядування та приватними особами. Така процедура спрямована на мирне вирішення публічно-правових спорів, налагодження діалогу між громадянами та органами влади, розвантаження адміністративних судів. Запровадженням медіації у адміністративних спорах на території України займається Центр досліджень місцевого самоврядування [80; 212]. На сьогоднішній день практика врегулювання конфліктів між органами влади та приватними особами досудовим шляхом свідчить про, як правило, небажання органів влади йти на компроміс, що зумовлено не тільки описаною вище правовою природою їх рішень, але й певними, так би мовити, звичаями ділового обігу, що склались протягом достатньо тривалого часу. Мова йде про принципове небажання представників влади йти на компроміс. Разом із тим, як уявляється, вказана перепона може бути подолана за допомогою відповідних законодавчих заходів. Як один з них можна вказати про встановлення обов'язку відповідних службових осіб застосовувати процедуру медіації у разі наявності прохання про це приватної особи, що оформлено у порядку, визначеному законом, а також встановлення юридичної відповідальності за невиконання цього обов'язку. Враховуючи численність змін, які необхідно внести з метою законодавчого забезпечення застосування медіації при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, ці зміни доцільно об'єднати окремим напрямком. Викладене дає можливість визначити третій напрямок вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації: формування законодавчого забезпечення досудового порядку вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Вказаний порядок полягає у застосуванні процедури медіації між суб'єктом владних повноважень та приватною особою. Законодавче забезпечення такого порядку в рамках адміністративного матеріального законодавства передбачає: 1) чітке

формулювання процедури медіації, із визначенням кола її учасників та правового статусу кожного учасника; 2) вирішення інших пов'язаних питань, зокрема: а) правовий статус медіаційної угоди, в тому числі і як підстави зміни суб'єктом владних повноважень свого винесеного рішення та приведення його у відповідність до умов медіаційної угоди; б) визначення підстав та порядку такої зміни; в) вичерпне визначення кола публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, які можуть бути вирішені за такою процедурою тощо. Для реалізації вказаних положень необхідним є внесення масштабних змін до адміністративного матеріального законодавства. Зокрема, такі питання, як визначення процедури медіації, правового статусу її учасників, правового статусу медіаційної угоди, підстав зміни суб'єктом владних повноважень свого рішення доцільним уявляється вирішити шляхом прийняття спеціального Закону України «Про медіацію» і врегулювання в ньому цих питань. Такі ж питання, як порядок зміни суб'єктом владних повноважень свого рішення та приведення його у відповідність до умов медіаційної угоди, доцільним уявляється закріпити у Законі України «Про адміністративні послуги», який, як зазначалось вище, доцільно зробити нормативним актом загального значення у сфері державної реєстрації. Питання юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень за ухилення від проведення медіації, а також в рамках медіаційної процедури доцільним уявляється вирішити шляхом внесення відповідних змін до КУпАП або до відповідних актів, якими регламентуються питання дисциплінарної відповідальності суб'єктів владних повноважень.

3.2. Формування належної правової процедури вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації у адміністративних судах

Безпосередньо поняттю належної правової процедури у адміністративному судочинстві останнім часом приділяється не надто багато уваги. Так, передусім слід назвати дослідження В.В. Городовенка [32], яким здійснено загальне дослідження вказаного питання, стосовно усіх існуючих видів судочинства. Більшість же останніх досліджень і публікацій у цьому напрямі стосуються питань кримінального судочинства. З іншого боку, слід відмітити, що питання, безпосередньо пов'язані з формуванням належної правової процедури у судочинстві, зокрема і в адміністративному досліджуються активно. Мова йде про такі питання, як принципи відповідного виду судочинства, гарантії прав особи при його відправленні, забезпечення оптимального поєднання ефективності, оперативності та доступності тощо. У цьому розрізі слід назвати роботи В.М. Горшеньова, С.П. Головатого, В.В. Комарова, В.А. Кройтора, С.П. Погребняка, Н.Ю. Сакари, О.М. Овчаренко та інших.

В.В. Городовенко розглядає поняття належної правової процедури виходячи з англосаксонської концепції належної правової процедури і європейського стандарту справедливого судового розгляду. Вчений вказує на витоки цього поняття з концепції «природної справедливості», що розвинена англійською та американською правовою доктринами. Основою цієї концепції вказується право на звернення до суду за захистом суб'єктивних прав і судового санкціонування затримання обвинувачених у вчиненні злочину [32, с. 16]. Дослідник розглядає належну правову процедуру з двох позицій: матеріальної та процесуальної. Процесуальна сторона належної судової процедури розглядається вченим як більш широке поняття, яке

включає як процесуальні гарантії захисту особистих прав, так і правові механізми обмеження свавілля держави в особі її органів і посадових осіб (насамперед шляхом оскарження їхніх дій до суду). Матеріальний аспект цієї концепції базується на принципі пропорційності, згідно з яким будь-яке обмеження особистих прав має бути справедливим, обґрунтованим і відповідати інтересам суспільства [32, с 16]. Слід зауважити, що поняття правової процедури в цілому, юридичною наукою розглядається як доволі широке. Так, О.О. Серeda у своєму дисертаційному дослідженні, що спеціально присвячене питанням правової процедури, розуміє її як нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію. Вчена також визначає характерні ознаки правової процедури: чіткий цільовий напрям здійснення правової процедури, обмеження процедур у часі, певний результат здійснення процедури, юридична фіксація процедури, активна роль учасників процедури в її здійсненні [179]. Як бачимо, вказане визначення фактично має загальноправовий характер. Тому, враховуючи спрямованість цього дослідження, доцільно взяти лише одну сферу застосування правової процедури, а саме – адміністративне судочинство. В цілому, з близького підходу виходить також В.В. Городовенко, який розглядає правову процедуру в контексті судової процедури.

Аналіз визначення належної правової процедури, що надане В.В. Городовенком, дає підстави для попереднього визначення основних напрямків вдосконалення адміністративного судочинства в рамках формування такої процедури, зокрема і стосовно вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Такими напрямками можна визначити: 1) процесуальні гарантії захисту особистих прав; 2) правові механізми обмеження свавілля держави в особі судді (насамперед, щодо права на оскарження рішень, дій (бездіяльності) судді); 3) вдосконалення

адміністративного судочинства з позиції оптимального поєднання оперативності, якості та доступності правосуддя [95], оскільки незадовільний рівень будь-якого з цих показників призводить до не виправданого обмеження такого основного права людини, як право на судовий захист.

Серед актів правового забезпечення судової реформи в Україні на сьогоднішній слід назвати Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, що затверджена Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 (далі - Концепція вдосконалення судівництва) [159], Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні», затверджені постановою Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1245-V [166], заяву з'їзду суддів України від 07.12.2007 р. «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні» [158]. Слід відмітити, що позиція оптимального поєднання оперативності, якості та доступності правосуддя певною мірою дістала свого закріплення також у Концепції вдосконалення судівництва. Так, відповідно до р. 2 Концепції, Дальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; ефективності судового захисту. Вирішення справи в суді без не виправданого і необґрунтованого зволікання названо запорукою ефективного захисту особою своїх прав.

Аналіз норм, що регламентують порядок здійснення окремих видів державної реєстрації свідчить, що в значній кількості випадків всі необхідні фактичні дані, що входять до предмету доказування, можуть бути встановлені виключно на підставі письмових доказів. Вказане впливає зі специфіки спілкування державного реєстратора при здійсненні його повноважень та користувача, яке відбувається виключно в письмовій формі.

Яскравим прикладом цього можна навести порядок державної реєстрації юридичної особи (р. 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»). Вказане надає надзвичайної важливості такому засобу доказування, як письмові докази (ст. 79 КАС України), разом із тим практично повністю зводячи нанівець значення інших засобів доказування при розгляді таких справ, а саме показань свідків, висновку експерта, речових доказів. У підрозділі 2.2 було визначено основні категорії спорів у сфері державної реєстрації, які найчастіше розглядаються адміністративними судами. Вказане стосується спорів щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) щодо: 1) внесення або виключення певних відомостей з державних реєстрів; 2) надання інформації з державних реєстрів. Вказані категорії справ є достатньо численними у судовій практиці, як було встановлено у підрозділі 2.2 та 2.1. Зокрема тільки спорів другої категорії за період 2013-2014 р.р. було розглянуто кілька тисяч. Усе наведене актуалізує питання щодо значимості спрощення процесуальної форми розгляду зазначених вище спорів.

З позиції зазначених вище положень щодо напрямків вдосконалення адміністративного процесуального законодавства розгляд цього питання представляє значний інтерес. Адже, істотне зменшення строків розгляду справи без шкоди для якості відправлення правосуддя є одним з таких напрямків. Як зазначається в юридичній літературі, метою створення в адміністративному судочинстві скороченого провадження (ст. 183-2 КАС України) є забезпечення оперативності адміністративного судочинства [91, с. 503]. Враховуючи зазначене, питання можливості застосування скороченого провадження при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації уявляється актуальним. Додатково інтерес у цьому напрямку підтримується положеннями п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, відповідно до яких визначено наступні справи, що можуть розглядатись за правилами скороченого провадження: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних

повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців.

Зі змісту ч. 4 ст. 183-2 КАС України випливає, що у скороченому провадженні рішення (постанова) суду приймається на підставі лише письмових доказів, оскільки для дослідження інших засобів доказування відсутні умови. В цьому вбачається визначна особливість скороченого провадження. Як відмічається у юридичних публікаціях, неявка учасників процесу, а саме сторін, третіх осіб, свідків, потерпілих є причиною номер один для відкладення розгляду справи. Як наступна за значенням відмічається неналежна підготовка учасників процесу до участі у судовому засіданні та несвоєчасне надходження відповідей на запити суду. Обидві ці причини зумовлюють відкладення розгляду справи приблизно у 90 відсотків випадків [46]. Тому значення процедури скороченого провадження для реального забезпечення належних строків розгляду справи важко переоцінити.

Слід зауважити, що попри всі позитивні моменти розгляду справ за правилами скороченого провадження, в юридичній літературі обґрунтовуються тези про його істотні недоліки, зокрема істотна ускладненість реалізації таких основоположних прав позивача, як право на укладення мирової угоди, право на відмову від позову, або на зміни у позові тощо [66]. Стосовно цих зауважень, слід відмітити, що вказані недоліки дійсно мають місце, але вони зумовлені самою сутністю скороченого провадження. Зокрема, аналогічні недоліки можна визначити також і стосовно права позивача на зміни у позові і у цивільному судочинстві, зокрема у випадку розгляду справ за правилами наказного провадження (р. 2

ЦПК України). Стосовно ж права на укладення мирової угоди, то слід відмітити, що примирення у публічних правовідносинах має істотну специфіку порівняно із приватними, що пов'язано із специфікою публічних відносин, зокрема в тому, що їх сторони далеко не завжди можуть створювати, змінювати та припиняти такі відносини виключно за власним волевиявленням.

Більш значним аргументом проти застосування скороченого провадження при вирішенні вказаних вище спорів у сфері державної реєстрації є положення ч. 2 ст. 183-2 КАС України, зі змісту якої випливає висновок про неможливість застосування скороченого провадження у справах, передбачених п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, якщо такі вимоги стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб. Так, візьмемо для прикладу категорію справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України: справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. Аналіз положень нормативних актів щодо окремих видів державних реєстрів дозволяє стверджувати, що державними реєстраторами у таких реєстрах виступають посадові особи органів державної влади. Вказане стосується реєстрації прав щодо нерухомого майна, реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців тощо. У таких випадках, як було обґрунтовано у підрозділі 2.3, відповідачем у суді і відповідно, протилежною стороною публічно-правового спору виступає не безпосередньо особа державного реєстратора, а орган державної влади, до штатного розпису якого він входить. У разі встановлення рішенням суду незаконності його бездіяльності такий реєстратор як посадова особа може понести дисциплінарну, адміністративну, або навіть кримінальну відповідальність. Тому уявляється, що рішення адміністративного суду напряму впливає на виникнення публічних прав та обов'язків такої посадової особи, що є підставою для залучення її до участі у справі як третьої особи, яка не заявляє

самостійних вимог щодо предмету спору (ч. 2 ст. 53 КАС України). Слід зауважити, що окремих випадках функції як держателя, так і державного реєстратора відповідно до положення про відповідний реєстр виконує орган державної влади. Тобто, відповідним положення окремо посади державного реєстратора не визначено. Зокрема, вказане стосується Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (п. 3 Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів). Разом із тим, попри зазначене, конкретні дії щодо внесення відомостей до реєстру, або щодо розгляду запиту на інформацію в таких випадках все одно виконує конкретна посадова особа, питання про відповідальність якої за порушення своїх обов'язків залишається. Враховуючи наведене, слід визнати достатньо спірною судову практику розгляду подібних справ за правилами скороченого провадження [119], адже фактично, відповідна посадова особа позбавлена можливості захищати власні інтереси під час розгляду таких справ.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, за правилами скороченого провадження розглядаються також справи щодо припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців. Разом із тим, за результатами дослідження зазначених справ у підрозділах 1.1, 1.2, 2.2 цієї роботи слід визнати, що по-перше, ці справи не є публічно-правовими спорами через відсутність конфліктного характеру взаємовідносин сторін, а по-друге, вони виникають не з відносин державної реєстрації, а навпаки, відносини у сфері державної реєстрації, зокрема щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів чи державної реєстрації фізичної або юридичної особи виникають за наслідками розгляду таких справ. Тому розгляд питання щодо обґрунтованості чи

необґрунтованості застосування при їх вирішенні скороченого провадження виходить за межі цієї роботи.

Наведене дає підстави стверджувати, що застосування скороченого провадження не є характерним для вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. З метою забезпечення права посадових осіб органів державної влади у сфері державної реєстрації на захист своїх прав протягом судового процесу при розгляді справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, доцільним уявляється видання Вищим адміністративним судом України роз'яснення, яке слід викласти в такій редакції: «При вирішенні питання щодо порядку розгляду справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України суди мають зважати на те, чи може вплинути постанова суду у кожному конкретному випадку на права та/чи обов'язки інших осіб, зокрема щодо притягнення до юридичної відповідальності. У разі наявності такого слід розглядати справу відповідно до загальних правил, передбачених КАС України, а стосовно таких осіб – вирішувати питання щодо притягнення їх до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору».

Гл. 6 р. 3 КАС України передбачено також інші категорії справ, процедура розгляду які має особливості порівняно із загальним порядком розгляду справ, передбаченим цим розділом. Стосовно сфери державної реєстрації, в цьому аспекті слід відмітити справи: 1) передбачені ст.ст. 171, 171-1 КАС України; 2) справи, що виникають з виборчих правовідносин. Як приклад перших можна навести позов ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України про визнання незаконними в частині постанов Кабінету Міністрів України № 703 від 22.06.2011 р. та №868 від 17.10.2013 р. Так, стосовно постанови Кабінету Міністрів України № 703 від 22.06.2011 р. позивач просить суд: 1) визнати незаконним п. 15 постанови КМУ від 22.06.2011р. № 703 "Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру

речових прав на нерухоме майно", в частині слова "НЕ" перед словом "повертається"; 2) визнати таким, що не відповідає НПА вищої юридичної сили п. 15 постанови КМУ від 22.06.2011р. № 703 "Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно", в частині слова "НЕ" перед словом "повертається". Позов пред'явлено у зв'язку із неповерненням реєстраційною службою квитанцій про сплату коштів за проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [115]. Як приклад справ другої категорії можна навести позов ОСОБА_3 до Долинської сільської виборчої комісії про визнання протиправним і скасування рішення Долинської сільської виборчої комісії Запорізького району Запорізької області від 30.04.2014 року № 18 про відмову в реєстрації кандидатом в депутати Долинської сільської Ради [117]. Аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 01.01.2013 р. по 01.04.2015 дає підстави стверджувати про відносно невелику їх питому вагу серед спорів у сфері державної реєстрації. На це вже вказувалось у підрозділі 2.2. Таким чином, проведене дослідження дає можливість зробити окремі узагальнюючі висновки щодо специфіки процесуальної форми провадження у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Ця специфіка полягає у тому, що таким справам не притаманні особливості провадження, передбачені гл. 6 р. 3 КАС України. Виняток можна зробити лише стосовно справ, особливості провадження в яких передбачено ст.ст. 171, 171-1 КАС України, а також спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Дослідження специфічних рис провадження у вказаних вище справах дає підстави для виділення їх значної кількості, зокрема стосовно: осіб, які мають право звернутись до адміністративного суду; переліку процесуальних дій, що вчиняються судом після відкриття провадження у справі, строків розгляду справи; повноважень суду за наслідками розгляду справи тощо.

На початку цього підрозділу було наведено керівні напрями щодо вдосконалення судочинства, визначені В.В. Онопенком (оптимальне поєднання доступності, якості та оперативності правосуддя). Наявність права на оскарження та перегляд рішення в суді вищої інстанції розглядається розділом 2 Концепції вдосконалення судівництва як умова правосудності судового рішення. Дослідниками у сфері судочинства відзначається ключове значення питань оскарження судового рішення з позиції доступності правосуддя [94, с. 109]. Враховуючи наведене, вдосконалення адміністративного процесуального законодавства щодо забезпечення права на оскарження судового рішення у публічно-правових спорах у сфері державної реєстрації уявляється важливим напрямком формування належної правової процедури розгляду таких спорів. Порівняльний аналіз відповідних норм гл. 5 та гл. 6 р. 3, а також р.р. 4, 5 КАС України стосовно права на оскарження судових рішень дає підстави для висновку про значну залежність такого права від категорії відповідної справи. Так, загальними можна вважати положення ст.ст. 185, 186, 211, 212 КАС України, якими встановлено суб'єкти права на оскарження судового рішення, порядок та строки подання апеляційної та касаційної скарги. З усіх вказаних положень права на оскарження судового рішення увагу привертають до себе, передусім, положення щодо строків подання скарги. Так, відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 186, ч. 2 ст. 212 КАС України, встановлено наступні загальні строки: на апеляційне оскарження – 10 днів з моменту проголошення або отримання постанови суду (на постанову) або 5 днів з моменту проголошення або отримання ухвали суду (на ухвалу); на касаційне оскарження – 20 днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції (як на постанову, так і на ухвалу). Аналізуючи положення відповідних статей глави 6 розділу 3 КАС України, що визначають правила оскарження судових рішень, можна зробити висновок, про значну відмінність таких строків залежно від категорії справи, в якій ухвалено судове рішення. Так, відповідно

до ч. 5 ст. 177 КАС України, судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172 - 175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, - не пізніше як за чотири години до початку голосування. Таке скорочення строків на оскарження, як уявляється, є наслідком специфіки таких справ, зокрема необхідності уникнення блокування роботи органів, посадових осіб, рішення, дії (бездіяльність) яких є предметом оскарження. Якщо ж звернути увагу на оскарження судових рішень у справах, передбачених ст. 171-1 КАС України, то увагу привертає деяка суперечність правових норм, яка не дає можливості чітко відповісти на питання щодо специфіки природи права на оскарження в таких справах – чи є це право на апеляційне оскарження або на касаційне оскарження. Так, відповідно до ч. 7 вказаної статті, рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про його перегляд Верховним Судом України, якщо таку скаргу не було подано. Отже, оскарженню підлягає рішення, яке не набрало законної сили, що характерно для апеляції. З іншого боку, відповідно до ч. 1 ст. 241 КАС України, справи розглядаються Верховним Судом України за правилами, встановленими главами 2 і 3 розділу IV КАС України. Таким чином, напрошується висновок, що Верховний Суд України виконує у таких справах функції касаційної інстанції. На це також вказують положення щодо повноважень вказаного суду за результатами розгляду справи (ст. 243 КАС України). Слід зауважити, що документ, яким оформлюється волевиявлення щодо перегляду судового рішення, у ч. 7 ст. 171-1 КАС України одночасно визначено як скарга і як заява. Враховуючи повноваження Верховного Суду України у суду касаційної інстанції при розгляді справ, передбачених п. 4 ч. 1 ст. 237 КАС України, з метою уніфікації термінології доцільним уявляється

внесення змін до абз. 1 ч. 7 ст. 171-1 КАС України шляхом заміни слова «заяви» після слів «після закінчення строку подання» словом «скарги», а також до абз. 2 ч. 7 ст. 171-1 КАС України шляхом заміни слова «заяви» після слів «У разі подання» словом «скарги». Відповідні зміни необхідно внести також до гл. 3 р. 4 КАС України.

З наведеного випливає висновок про залежність змісту права на оскарження судових рішень у справах щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації від категорії таких спорів. В окремих випадках встановлюється, по суті, можливість касаційного перегляду судового рішення, яке не набрало законної сили, без попереднього розгляду справи судом апеляційної інстанції (ч. 7 ст. 171-1, п. 4 ч. 1 ст. 237, ч. 1 ст. 241 КАС України). Крім того, залежно від категорії справи значним чином змінюється строк оскарження судового рішення.

Формування належної правової процедури розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації на сьогоднішній день не уявляється можливим без вирішення окремих питань щодо адміністративного процесуального статусу сторін таких спорів. Значення питань такого статусу з точки зору забезпечення належної правової процедури розгляду таких спорів можна простежити виходячи зі змісту такого принципу адміністративного судочинства, як принцип рівності учасників процесу перед законом та судом [8, с. 81]. Вказаний принцип пов'язується із вимогою щодо відсутності будь-яких обмежень та надання переваг з боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних та процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є [8, с. 81]. Таким чином, можна зробити висновок, що центральне значення для місця особи в адміністративному судочинстві мають її процесуальні права. Дійсно, без таких процесуальних прав, як право на відмову від позову, право на укладення мирової угоди складно уявити собі сучасне адміністративне судочинство. Тому, питання адміністративного процесуального статусу

мають істотне значення для вдосконалення судової процедури вирішення таких спорів.

Проведене у попередніх підрозділах дослідження судової практики розгляду справ щодо таких спорів вказує про наявність значної кількості судових помилок та розбіжностей щодо визначення такого статусу. Зокрема, вказане стосується належного визначення відповідача, третіх осіб у таких спорах. Проведене дослідження також дає підстави для систематизації специфічних обставин, які, як уявляється, сприяють виникненню таких помилок та задають напрямки для подальшого вдосконалення адміністративного матеріального законодавства у сфері державної реєстрації, а також адміністративного процесуального законодавства. Такими обставинами слід визначити: 1) обґрунтована у підрозділі 2.3 різноманітність як видів державних реєстрів, так і учасників правовідносин в рамках функціонування конкретного реєстру; 2) співпадіння, в окремих випадках, в одній особі держателя державного реєстру та державного реєстратора, що в окремих випадках ускладнює вирішення питання щодо залучення у таких справах третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору. Разом із тим, наведеним особливості суб'єктного складу досліджуваних спорів не закінчуються.

Розвиток доктрини адміністративного права, а також адміністративного матеріального законодавства зумовлює виникнення нових проблемних питань, зокрема і у сфері державної реєстрації. Також слід відмітити у цьому контексті сферу адміністративних послуг. Так, у 2006 р. захищено дисертацію Г.М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» [101]. Пізнішою роботою в цій сфері слід назвати навчальний посібник В.П. Тимощука «Адміністративні послуги» (2012 р.) [197]. Увагу проблемам у сфері адміністративних послуг приділяли також В.Б. Аверьянов, І.Б. Коліушко, К.К. Афанасьєв та інші. Щодо ж розвитку законодавства, то слід відмітити в першу чергу, прийняття

06.09.2012 р. Закону «Про адміністративні послуги» із внесенням відповідних змін до чинного законодавства як шляхом прийняття нових підзаконних актів, так і внесення змін до чинних законів та інших нормативних актів. На сьогоднішній день сфера адміністративних послуг є предметом активного дослідження як науковцями, так і органами державної влади, місцевого самоврядування. Подібною є також ситуація у сфері реєстраційної діяльності. Зокрема, протягом 2006-2013 р. було захищено близько 10 дисертаційних робіт, як тих, що безпосередньо стосуються вироблення основних теоретичних засад такої діяльності (О.Г. Юшкевич [218], М.П. Гурковський [34]), так і тих, що в рамках предмету дослідження безпосередньо зачіпають істотні питання реєстраційної діяльності (К.В. Ростовська [177]; Я.Є. Барц [17] та інші). Питанням державної реєстрації прав приділяється також значна увага на рівні публікацій у фахових виданнях, роз'ясненнях, що видаються органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Характеризуючи ж розвиток законодавства, слід в першу чергу сказати, що останніми роками система суб'єктів владних повноважень у сфері державної реєстрації була піддана істотному реформуванню, зокрема 2011 року було створено Укрдержреєстр, на якій зосереджено значні повноваження у сфері реєстрації прав, і щодо якого 21.01.2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення щодо ліквідації [103]. Вказаний розвиток доктрини та законодавства зумовлює появу окремих законодавчих проблем, які, як уявляється, потребують якомога швидшого вирішення.

Так, М.П. Гурковський зазначає про належність реєстраційної діяльності до адміністративних послуг ґрунтуючись на новітній концепції взаємодії влади та особи [34, с. 8]. З цією позицією слід погодитись. Разом із тим, у цьому зв'язку привертає до себе увагу норма ч. 4 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги».

Відповідно до цієї норми, у випадку заподіяння шкоди фізичній (юридичній особі) незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю посадової особи, і якщо така шкода була відшкодована державою чи територіальною громадою, то держава чи громада відповідно набуває право зворотної матеріальної вимоги до такої посадової особи. Вказана норма викликає одразу декілька запитань. По-перше, яка правова природа такої вимоги і чи можна поширювати на неї положення ЦК України про відшкодування шкоди, адже відносини, з яких виникає така вимога, носять виражений публічний характер? По-друге, якщо так, то чи допустимо розглядати таку вимогу в порядку адміністративного судочинства з огляду на приписи ч. 2 ст. 21 КАС України, адже наявність публічно-правового спору в даному випадку є достатньо сумнівною з огляду на те, що відповідна вимога органу державної влади чи місцевого самоврядування заявляється на виконання своїх повноважень, а зазначене у ч. 4 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги» право фактично є одночасно і обов'язком? По-третє, у випадку ствердної відповіді на питання щодо адміністративної юрисдикції таких вимог, то слід додатково регламентувати право відповідного органу на звернення до адміністративного суду, оскільки ч. 4 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги» закріплює лише право вимоги до особи, а не право звернення до суду.

За результатами аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень щодо практики адміністративних судів, судів загальної юрисдикції за 2013-2015 р.р. прикладів застосування судами ч. 4 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги» не виявлено, що як уявляється, можна пояснити по-перше відносною новизною вказаного Закону, а по-друге, існування високої імовірності усунення подібних конфліктів до звернення до суду, оскільки його сторонами є особи, що працюють в одному органі. Разом із тим, це не усуває необхідності вирішення вказаних вище питань.

Таким чином, до наведених вище особливостей суб'єктного складу публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації слід додати ще таку, як наявність окремих ускладнень у визначенні як загального адміністративно-правового статусу учасників спірних публічних правовідносин (див. підрозділ 2.3), так і окремих питань щодо права на звернення їх до суду.

Крім того, з наведеного вище матеріалу стосовно застосування скороченого провадження при вирішенні справ щодо досліджуваних спорів можна зробити узагальнення, що для справ щодо розгляду таких спорів характерною є участь третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору. Вказане підтверджується також результатами аналізу судової практики, здійсненому за даними Єдиного державного реєстру судових рішень.

Вдосконалення адміністративного процесуального статусу суб'єктів спірних правовідносин у публічно-правових спорах у сфері державної реєстрації актуалізує, окрім наведених проблем, розгляд також питань стосовно окремих процесуальних прав вказаних осіб в адміністративному судочинстві.

Відповідно до ч. 3, 4 ст. 51 КАС України, сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

Доведення доцільності застосування медіації як позасудового способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації дозволило обґрунтувати: 1) необхідність врегулювання актами адміністративного матеріального законодавства застосування досудової процедури медіації; 2) необхідність затвердження медіаційної угоди адміністративним судом.

Вказаним досягається необхідні гарантії прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також інтереси держави.

Логічно передбачити вдосконалення визначення завдання адміністративного судочинства оскільки його завданням стає не тільки вирішення публічно-правових спорів, але й затвердження наведеної медіаційної угоди. Слід зауважити, що з приводу такого визначення завдання на перший погляд можна висловити окремі заперечення. Зокрема, можна вказати, що таке розширення завдання адміністративного судочинства означає, фактично, покладення на суд невластивих йому функцій, оскільки змістом правосуддя в адміністративних справах визначається вирішення справ [8, с. 12]. Судова ж справа на сьогоднішній день хоча й не визначена законодавчо, але юридичною спільнотою розуміється як, передусім, спір [190; 217]. Представники такої позиції можуть посилатись на те, що в даному випадку до суду пред'являється не спір, а вже досягнута згода сторін. Для того, щоб відповісти на таке заперечення, слід порівняти окремі аспекти затвердження судом медіаційної угоди та угоди при примирення, що визначено у ч. 4 ст. 51 КАС України. Так, відповідно до вказаної норми, на суд, фактично, покладається обов'язок перевірити умови примирення сторін за наступними критеріями: 1) чи не суперечать вони закону; 2) чи не порушують вони чийх-небудь прав, свобод чи інтересів. При цьому суд має встановити відсутність порушення прав не тільки третіх осіб, але й самих учасників примирення [90]. Аналогічним чином уявляється доцільною перевірка судом також і умов медіаційної угоди. Отже, як у випадку примирення, так і у випадку медіаційної угоди адміністративний суд вирішує питання про права та обов'язки учасників публічних правовідносин. Той же факт, що примирення відбувається за наслідками поданого адміністративного позову, а медіаційна угода – ні, як уявляється не повинно ставати на перешкоді такому способу вирішення публічно-правових спорів, оскільки відкриття провадження у справі з цього боку уявляється формальним

питанням. Сутність же діяльності суду щодо затвердження медіаційної угоди, як уявляється, цілком можна характеризувати як здійснення правосуддя.

Виконання сторонами медіації вимог, закріплених законом щодо її процедури є важливою гарантією прав учасників такої процедури насамперед фізичних і юридичних осіб. Крім того, це позитивним чином впливає також на охорону інтересів держави у конкретній справі. Виходячи з наведеного, доцільною є перевірка судом не тільки умов медіаційної угоди, але й виконання сторонами медіації вимог закону щодо її процедури. У випадку істотного порушення сторонами таких вимог, якщо таке порушення впливає на результати медіації суд повинен мати право відмовити у затвердженні медіаційної угоди. Повноваження суду щодо перевірки медіаційної угоди на відповідність вказаним вище критеріям та можливість відмови у затвердженні у випадку невідповідності уявляється вагомою гарантією прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави у такій процедурі медіації.

Враховуючи вказане, з метою закріплення завдання адміністративного судочинства щодо затвердження медіаційної угоди доцільним уявляється доповнити ч. 1 ст. 2 КАС України реченням, яке викласти в наступній редакції: «У випадках, встановлених законом адміністративний суд затверджує медіаційну угоду між фізичними, юридичними особами та вказаними суб'єктами». Крім того, з метою забезпечення виконання адміністративним судом функцій щодо захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави у результаті вирішення питання щодо затвердження медіаційної угоди доцільним уявляється доповнити ст. 51 КАС України частиною 5, яку викласти у наступній редакції: «адміністративний суд відмовляє у затвердженні медіаційної угоди у разі якщо її умови суперечать закону або порушують чий-

небудь права, свободи чи інтереси, а також якщо при її досягненні були допущені істотні порушення процедури медіації встановленої законом.».

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Можна констатувати притаманність законодавству у сфері державної реєстрації наступних особливостей: 1) відсутність норм, які могли б регулювати такі загальні для всіх видів державної реєстрації питання, як поняття державної реєстрації, суб'єкти та об'єкти реєстраційної діяльності, загальні риси процедурної форми реєстраційних проваджень, відповідальність суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації тощо. Правове регулювання зосереджено на регламентації окремих видів реєстраційної діяльності; 2) підвищена мінливість законодавства, наявність великої кількості змін, що до нього вносяться; 3) регулювання за допомогою, як правило, підзаконних нормативних актів; 4) порівняно невелике значення міжнародного законодавства.

2. Першим напрямком вдосконалення адміністративного матеріального законодавства у сфері державної реєстрації слід визначити вдосконалення правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної реєстрації. В рамках цього напрямку слід констатувати наявність як загальних проблем визначення такого статусу, зокрема колізійність визначення державного реєстратора як посадової особи, а також його повноважень, так і спеціальних, зокрема щодо особливостей відповідальності державного реєстратора.

3. Другим важливим напрямком вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації слід визначити уніфікацію правового

регулювання реєстраційної діяльності, а також спрощення її процедур. Вказаний напрямок доцільно реалізовувати шляхом: 1) визначення та врегулювання загальних питань, що мають значення для всіх видів державної реєстрації, бажано – в одному нормативному акті рівнем не нижчим за закон; 2) відстеження змін у суспільних відносинах у сфері державної реєстрації з метою забезпечення своєчасного спрощення відповідних процедур.

4. Викладене дає можливість визначити третій напрямок вдосконалення законодавства у сфері державної реєстрації: формування законодавчого забезпечення досудового порядку вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Вказаний порядок полягає у застосуванні процедури медіації між суб'єктом владних повноважень та приватної особою. Законодавче забезпечення такого порядку в рамках адміністративного матеріального законодавства передбачає: 1) чітке формулювання процедури медіації, із визначенням кола її учасників та правового статусу кожного учасника; 2) вирішення інших пов'язаних питань, зокрема: а) правовий статус медіаційної угоди, в тому числі і як підстави для зміни суб'єктом владних повноважень свого винесеного рішення та приведення його у відповідність до умов медіаційної угоди; б) визначення підстав та порядку такої зміни; в) вичерпне визначення кола публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, які можуть бути вирішені за такою процедурою тощо. Для реалізації вказаних положень необхідним є внесення масштабних змін до адміністративного матеріального законодавства. Зокрема, такі питання, як визначення процедури медіації, правового статусу її учасників, правового статусу медіаційної угоди, підстав зміни суб'єктом владних повноважень свого рішення доцільним уявляється вирішити шляхом прийняття спеціального Закону України «Про медіацію» і врегулювання в ньому цих питань. Такі ж питання, як порядок зміни суб'єктом владних повноважень свого рішення та приведення його у відповідність до умов медіаційної угоди, доцільним уявляється закріпити у

Законі України «Про адміністративні послуги», який, як зазначалось вище, доцільно зробити нормативним актом загального значення у сфері державної реєстрації. Питання юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень за ухилення від проведення медіації, а також в рамках медіаційної процедури доцільним уявляється вирішити шляхом внесення відповідних змін до КУпАП або до відповідних актів, якими регламентуються питання дисциплінарної відповідальності суб'єктів владних повноважень.

5. Основними напрямками формування належної правової процедури розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації визначено виходячи з необхідності досягнення оптимального поєднання доступності, якості та оперативності правосуддя: 1) вдосконалення процесуальної форми розгляду таких справ; 2) вдосконалення регулювання права на оскарження винесених судових рішень; 3) вирішення окремих проблемних питань адміністративного процесуального статусу фізичних, юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень.

6. В рамках першого напрямку необхідним є забезпечення застосування суддями належної процесуальної форми при вирішенні справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України. В рамках другого напрямку слід вдосконалити правове регулювання набрання законної сили рішенням Вищого адміністративного суду України у справах щодо спорів, передбачених ст. 171-1 КАС України, а також стосовно окремих питань термінології. В рамках третього напрямку визначено наступні проблемні питання: 1) які виникають у зв'язку із визначенням відповідача та залученням третіх осіб до участі у справі; 2) щодо вдосконалення правового регулювання права на звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень в окремих категоріях спорів у сфері державної реєстрації; 3) щодо вдосконалення правового регулювання права осіб, які беруть участь у справі в адміністративному судочинстві на примирення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства, встановлення специфічних рис такого спору, виявлення недоліків правового регулювання адміністративних матеріальних та процесуальних відносин та обґрунтування на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, у результаті чого отримані такі результати.

1. Ключове значення для наукового аналізу має визначення поняття державної реєстрації шляхом поєднання виділених в доктрині широкого та вузького її значень. Вказаний підхід обумовив вирішення таких завдань дослідження, як: 1) визначення правової природи правовідносин у сфері державної реєстрації; 2) обґрунтування поняття, елементів, особливостей, видів публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, що, в свою чергу, дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства, а також вирішити інші завдання роботи.

2. Необхідною умовою визначення сторін публічно-правового спору у сфері державної реєстрації є правильне встановлення суб'єктів спірних правовідносин. Аналіз нормативних актів, що регламентують правила ведення діючих державних реєстрів свідчить про те, що функції державного реєстратора виконує посадова особа державного органу, до сфери компетенції якого належить ведення відповідного реєстру. Попри те, що така особа безпосередньо вступає у правовідносини щодо здійснення реєстраційних дій, стороною публічно-правового спору слід вважати державний орган, штатним розписом якого передбачена відповідна посада.

Таким чином, існує різниця у визначенні суб'єкта спірних матеріальних правовідносин та сторони публічно-правового спору.

3. Предмет публічно-правового спору у сфері державної реєстрації нерозривно пов'язаний із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації. В окремих випадках це призводить до того, що предметом судового розгляду в адміністративному суді виступають приватні за своєю природою суб'єктивні права. Зокрема, такими є випадки вирішення адміністративним судом питання щодо відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями, рішеннями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації.

4. Виділені категорії публічно-правових спорів, які є предметом юрисдикції адміністративних судів, відповідно ч.2 ст.17 КАС України, у межах яких існують спори у сфері державної реєстрації: 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 (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України (п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України); 3) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України). Встановлено, що критеріями систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є: предмет спору, сторони спору. За предметом спору виділено спори щодо: оскарження дій чи бездіяльності державного реєстратора (предмет спору стосується правових вимог, звернених до державного реєстратора); реєстрації у виборчих правовідносинах; випадки звернення суб'єкта владних повноважень у порядку, передбаченому чинним законодавством. У рамках класифікації за сторонами спору визначено спори за ініціатором

зверненням, зокрема за зверненням: 1) користувача державного реєстру; 2) суб'єкта владних повноважень.

5. Специфіка процесуальної форми провадження у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації полягає у тому, що таким справам в цілому не притаманні особливості скороченого провадження. Виняток становлять справи, особливості провадження в яких передбачено ст.ст. 171, 171-1 КАС України, а також спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. Отже, можна стверджувати про можливість зміни процесуальної форми провадження у таких справах, залежно від їх категорії. Категорія справи впливає також на процесуальний порядок та строки оскарження судових рішень. Так, в окремих випадках встановлюється, по суті, можливість касаційного перегляду судового рішення, яке не набрало законної сили, без попереднього розгляду справи судом апеляційної інстанції (ч. 7 ст. 171-1, п. 4 ч. 1 ст. 237, ч. 1 ст. 241 КАС України).

6. Специфіку мають суб'єкти спірних правовідносин, які можуть виступати сторонами у даних спорах: 1) різні види державних реєстрів, учасники правовідносин в рамках функціонування конкретного реєстру; 2) співпадіння, в окремих випадках, в одній особі-стороні в адміністративному процесі двох адміністративно-правових статусів (держателя державного реєстру та державного реєстратора в цьому ж реєстрі); 3) у значній кількості випадків має місце неспівпадіння суб'єкта спірних матеріальних правовідносин та сторони публічно-правового спору; 4) для справ щодо розгляду таких спорів характерною є участь третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору.

7. Застосування медіації можливе для вирішення тих публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, де має місце застосування суб'єктами владних повноважень своїх дискреційних повноважень. Вказане передбачає розробку спеціальної позасудової процедури укладання

медіаційної угоди, яка має бути регламентована законом і передбачати затвердження відповідної угоди адміністративним судом як умови набрання нею юридичної сили за рішення суду із можливістю примусового виконання.

8. Під час розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію (п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України) при вирішенні питання щодо застосування скороченого провадження судам слід зважати на те, що у сфері державної реєстрації такі вимоги, як правило, стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб. Вказане стосується посадових осіб відповідних органів державної влади, яких слід залучати у таких справах як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору. Тому слід засудити поширену судову практику розгляду таких спорів за правилами скороченого провадження. На виправлення цього недоліку доцільне видання відповідних роз'яснень Вищим адміністративним судом України.

9. Істотною особливістю порядку оскарження судових рішень у справах, передбачених ст. 171-1 КАС України, є встановлення можливості їх касаційного оскарження до набрання ними законної сили та без попереднього розгляду справи судом апеляційної інстанції. Водночас, щодо відповідного документу у вказаній статті вживається як термін «скарга», так і термін «заява». З метою термінологічної визначеності доцільно однозначно визначити правову природу цього документа.

10. Справам за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом у сфері державної реєстрації, не притаманна така ключова властивість публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, як конфліктність. Тому предмет таких справ не пов'язаний із правовою вимогою щодо вирішення публічно-правового спору

у сфері державної реєстрації. Процесуальними підставами провадження є: 1) звернення органів державної фіскальної служби щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 2) позови щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів. При розгляді справ за вказаними зверненнями адміністративними судами виконуються специфічні функції щодо здійснення, фактично, охорони прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб та інтересів держави. Враховуючи усталеність практики розгляду адміністративними судами справ за вказаними зверненнями, доцільно внести зміни до КАС України з метою вдосконалення нормативного закріплення юрисдикції адміністративних судів стосовно таких звернень.

11. Усталеним є положення, відповідно до якого при визначенні відповідача у публічно-правовому спорі, зокрема і у сфері державної реєстрації, слід виходити з компетенції конкретного уповноваженого суб'єкта щодо прийняття відповідного рішення, вчинення дії (бездіяльності). Проте відносно розглядуваної категорії спорів це положення підлягає уточненню. Зокрема у випадках, коли у нормативних актах щодо відповідного реєстру державним реєстратором визначено конкретну посадову особу вказано, що ця особа діє від імені держави і зазначено про належність її до штатного розпису відповідного органу, то відповідачем слід визначати не цю посадову особу, а відповідний орган, до якого належить така посада. Саму ж посадову особу у таких випадках слід визначати як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору. Вказане не застосовується лише в тому випадку, коли в законі прямо зазначено про персональну відповідальність, що стосується як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

12. Вказано про законодавчі та фактичні передумови застосування медіаційної угоди при вирішенні публічно-правових спорів у сфері

державної реєстрації, що поєднує у собі переваги як медіаційної процедури (економічність з точки зору часу та коштів, значне розвантаження судової системи), так і процедури судового розгляду (застосування гарантій суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів на рівні відправлення правосуддя). Затвердження медіаційної угоди адміністративним судом доцільно визначити на рівні закону, що може бути здійснене шляхом прийняття Закону України «Про медіацію», а також внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги», Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також до законодавства, норми якого регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців.

13. Конфліктність відносин у сфері державної реєстрації як умова виникнення публічно-правових спорів визначена заінтересованістю особи у реалізації, в першу чергу, певних прав, наданих законом (прав на нерухомість, права на здійснення підприємницької діяльності тощо), а не прав на прийняття суб'єктом владних повноважень відповідних рішень, або вчинення дій.

14. Проведене дослідження зумовлює актуальність внесення наступних змін до чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства:

- з метою закріплення у нормах КАС України, що регламентують питання завдання адміністративного судочинства реально виконуваних адміністративними судами функцій при розгляді адміністративних справ, а саме: 1) здійснення не тільки захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних, юридичних осіб, але і їх охорони; 2) здійснення вказаної охорони не тільки щодо осіб, але й щодо інтересів держави. У зв'язку з цим доцільне внесення змін до ч. 1 ст. 2 КАС України, виклавши її в наступній редакції: «Завданням адміністративного судочинства є охорона та захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів

держави у сфері публічно-правових відносин, шляхом здійснення правосуддя у адміністративних справах.»;

- з метою уточнення визначення реєстраційної діяльності як сфери виникнення публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, та визначення юрисдикції спорів щодо рішень, дій (бездіяльності) стосовно надання інформації з державного реєстру доцільне видання Верховним Судом України відповідного роз'яснення у такій редакції: «Метою державної реєстрації є не тільки фіксація відомостей про певні факти, події, явища, але й засвідчення їх дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу. Єдиним засобом досягнення цієї мети є надання відповідної інформації з реєстру у встановленому законодавством порядку. Повноваження щодо прийняття відповідних рішень, вчинення дій (бездіяльності) ґрунтуються на актах органів виконавчої влади. У значній кількості випадків їх прийняття (вчинення) належить до компетенції державних реєстраторів. Враховуючи викладене, під поняттям «діяльність у сфері державної реєстрації» охоплюється також прийняття вказаних рішень, вчинення дій (бездіяльності), а спори щодо таких рішень, дій (бездіяльності) підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства»;

- з метою забезпечення права посадових осіб органів державної влади у сфері державної реєстрації на захист своїх прав протягом судового процесу при розгляді справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, доцільне видання Вищим адміністративним судом України роз'яснення, яке слід викласти в такій редакції: «При вирішенні питання щодо обрання порядку розгляду справ, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, суди мають зважати на те, чи може вплинути постанова суду у кожному конкретному випадку на права та/чи обов'язки інших осіб, зокрема щодо притягнення до юридичної відповідальності. У разі наявності такого слід розглядати справу відповідно до загальних правил, передбачених КАС України, а стосовно таких осіб – вирішувати питання щодо притягнення їх до участі у справі як

третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору». Така пропозиція сформульована за результатами узагальнення судової практики адміністративних судів щодо розгляду справ у сфері державної реєстрації у порядку скороченого провадження;

- з метою закріплення завдання адміністративного судочинства щодо затвердження медіаційної угоди доцільним уявляється доповнити ч. 1 ст. 2 КАС України реченням, яке викласти в наступній редакції: «У випадках, встановлених законом, адміністративний суд затверджує медіаційну угоду між фізичними, юридичними особами та вказаними суб'єктами».

- з метою легалізації медіаційної угоди доцільне доповнення ст. 51 КАС України частиною п'ятою, яку викласти у наступній редакції: «адміністративний суд відмовляє у затвердженні медіаційної угоди у разі, якщо її умови суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси, а також, якщо при її досягненні були допущені істотні порушення процедури медіації встановленої законом.».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / Г. О. Пономаренко [та ін.]. — К.: Прецедент, 2009. — 198 с.
2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / [ред. О. М. Пасенюк]. — К.: Істина, 2007. — 608 с.
3. Адміністративне право: підруч. / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.) [та ін.]; [ред. Битяк Ю. П. [та ін.]. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
4. Адміністративне право: підруч. / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.) [та ін.]; [ред. Битяк Ю. П. [та ін.]. — Х.: Право, 2013. — 656 с.
5. Адміністративне право України: підруч. / [О. В. Дьяченко [та ін.]; ред. Ю. П. Битяк. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [голов. редкол. Авер'янов В. Б. [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007
Т. 1: Загальна частина. — 2007. — 592 с.
7. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / [ред. О. П. Рябченко]. — Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2014. — 304 с.
8. Адміністративне судочинство України: підруч. / [О. М. Пасенюк (кер.авт.кол.) [та ін.]; ред. О. М. Пасенюк. — К.: Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
9. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособ. / [ред. Р. В. Шагиева]. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — 576 с.
10. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2014 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. — Режим доступу до док.:
<http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/AD1EE0C42897A486C2257DAC00276002>. — Назва з екрану.
11. Аналітична довідка щодо врегулювання питань пов'язаних із проведенням державної реєстрації прав в частині відмови у проведенні

державної реєстрації прав [Електронний ресурс] // Веб-сайт газети «Частный предприниматель». — 2014. — Режим доступу до док.: <http://chp.com.ua/all-news/item/26751-analitichna-dovidka-schodo-vregulyuvannya-pitan-pov'yazanih-iz-provedennyam-derzhavnoyi-reestratsiyi-prav-v-chastini-vidmovi-u-provedenni-derzhavnoyi-reestratsiyi-prav>. — Назва з екрану.

12. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України. — Режим доступу до док.: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz_2014/. — Назва з екрану.

13. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андруневчин Оксана Михайлівна; Національний університет "Львівська політехніка". — Львів, 2012. — 23 с.

14. Антипенко І. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері приватизації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Антипенко Ірина Вікторівна; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2012. — 22 с.

15. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с.

16. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: моногр. / Барабаш Ю. Г. — Х.: Право, 2008. — 220 с.

17. Барц Я. Є. Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Барц Яна Євгеніївна; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2012. — 20 с.

18. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства / Бачун О. В.; ред. А. О. Селіванов. — К.: Логос, 2014.— 133 с.

19. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів / О. В. Белінська // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 1 (5). — С. 158–173.

20. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні: моногр. / Бринцева Л. В. — Х.: Юрайт, 2012. — 208 с.

21. Веденяпін О. А. Про сутність категорій «публічно-правовий спір» щодо сфери господарської діяльності [Електронний ресурс] / О. А. Веденяпін // Право та управління. — № 2011. — № 2. — С. 31–36. — Режим доступу до док.:

http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_2/zmist.html. — Назва з екрану.

22. Веденяпін О. А. Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Веденяпін Олександр Андрійович; Нац. авіац. ун-т. — Київ, 2014. — 19 с.

23. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. — К.: Юридична думка, 2012. — 1020 с.

24. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя від 20.11.2013 р. до проекту закону України "Про медіацію" від 26.06.2013 р. № 2425а [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 16.04.2015 р.

25. Влада [Електронний ресурс] // Термінологічний словник: інформаційний ресурс системи інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 28.04.2015 р. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 28.04.2015 р. — Назва з екрану.

26. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Вовк Павло В`ячеславович; Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2009. — 202 с.

27. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 178–182. — Режим доступу до док.:

http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgiiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2FFP_index.htm_2010_4_29.pdf&ei=ILv0VJ6KEYngaM65gUA&usg=AFQjCNEP2CBiBiG2Lk0wTdd4nGwSuTwBBg&bvm=bv.87269000,d.d2s. — Назва з екрану.

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

29. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Георгієвський Юрій Валентинович; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2004. — 19 с.

30. Гладка Н. М. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Гладка Наталія Михайлівна; Нац. авіац. ун-т. — Київ, 2015. — 20 с.

31. Головкова О. М. Адміністративна відповідальність за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Головкова Олена Миколаївна; Національний університет державної податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 22 с.

32. Городовенко В. В. Належна правова процедура як загально визнаний стандарт функціонування судової влади / В. В. Городовенко // Адвокат. — № 5 (40). — 2012 р. С. 12–17.

33. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV: за станом на 25 квіт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11 (28.03.2003). — Ст. 462 (із змінами).

34. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Гурковський Мар'ян Петрович; Львівський державний університет внутрішніх справ. — Львів, 2010. — 19 с.

35. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е. Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 488 с.

36. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Денисюк Денис Станіславович: / Харківський національний університет внутрішніх справ. — Х., 2010. — 20 с.

37. Державна реєстраційна служба України: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: <http://drsu.gov.ua/>. — Назва з екрану.

38. Деякі питання спрощення порядку надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 137 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 26 (10.04.2015). — Ст. 751 7

39. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: моногр. / Добкін М. М. — Х.: Золота миля, 2012. — 567 с.

40. Енциклопедія цивільного права України / [ред. Я. М. Шевченко]. — К.: Ін Юре, 2009. — 952 с.

41. Єдині та державні реєстри [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. — Режим доступу до док.: <http://www.minjust.gov.ua/22253>. — Назва з екрану.

42. Желдыбина Т. А. Доктрина Г.Ф. Шершеневича о праве и государстве: моногр. / Желдыбина Т. А. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 224 с.

43. Жернаков М. В. Адміністративні справи за зверненням фіскальних органів: захист прав особи чи легітимація рішень виконавчої влади? / М. В. Жернаков // Митна справа. — 2014. — № 2 (92). — Частина 2. — Книга 1. — С. 242–247.

44. Загальна теорія держави і права: підруч. / [М. В. Цвік [та ін.]; [ред. М. В. Цвік, О. В. Петришина]. — Х.: Право, 2009. — 584с.

45. Запровадження інституту приватних виконавців [Електронний ресурс] // Веб-сайт «ЮрінкомІнтер». — Режим доступу до док.: http://yuricom.com/ru/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=2213. — Назва з екрану.

46. Затягування процесу. Чи можливе його подолання? [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». — Режим доступу до док.: <http://iz.od.court.gov.ua/sud1510/info/zmi/15843/>. — Назва з екрану.

47. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування: практ. посіб. / [В.О. Жаров [та ін.]. — К.: «К.І.С.», 2007.— 448 с.

48. Зеленцов А. Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции / Зеленцов А. Б. // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002. — С. 110

49. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор :Теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов. // Правоведение. — 2000. — № 1. — С. 68 — 79.

50. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III: за станом на 12 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4 (25.01.2002). — Ст. 27 (із змінами).

51. Зміни у реєстраційному законодавстві // Юридичний вісник України. — 2015. — № 16 (1033). — С. 8

52. Кирсанов А. Р. Регистрационное право – формирующая отрасль современного российского права / А. Р. Кирсанов // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей. — М.: Статут, 2008. — 773 с.

53. Ківалов С. В. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. ком. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — Одеса: Фенікс, 2009. — 692 с.

54. Ківалов С. В. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [С. В. Ківалов [та ін.]; ред. Ківалов С. В. [та ін.]]. — К. : Правова єдність, 2009. — 656 с.

55. Классификация [Електронний ресурс] // Философия: Энциклопедический словарь / [ред. А. А. Ивин]. — М.: Гардарики, 2004. — Режим доступа до док.: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/524. — Назва з екрану.

56. Коаліційна угода Верховної Ради України від 21.11.2014 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 23.04.2015 р.

57. Кобилянський М. Г. Компетенційні спори: характеристика та порядок вирішення в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кобилянський Микола Генріхович; Науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. — Київ, 2013. — 18 с.

58. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 16 берез. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918 (із змінами).

59. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. ком. / [ред. Р. О. Куйбіда]. — К.: Юстиніан, 2009. — 976 с.
60. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х: за станом на 16 трав. 2013 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (із змінами).
61. Колесніченко В. В. Адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності: теорія і практика: моногр. / Колесніченко В. В. — Київ: Логос, 2014. — 399 с.
62. Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України: підруч. / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.
63. Коліушко І. Б. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? [Електронний ресурс] / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда // Офіційний сайт «Центр політико-правових реформ». — Режим доступу до док.: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/adminyust/1061-administrative-courts-to-protect-human-rights-or-interests-of-the-state-ua.html>. — Назва з екрану.
64. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 21 лют. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30 (23.07.96). — ст. 141 (із змінами)
65. Конституція України: науково-практичний коментар / [голов. редкол. Тацій В. Я. [та ін.]. — Х.: Право, 2011. — 1128 с.
66. Кратко, но справедливо ли?! Об институте сокращенного производства в административном процессе [Електронний ресурс] // Веб-сайт «ЦПК юридическая фирма». — Режим доступу до док.: <http://www.cpk.ua/ru/publications/full/64>. — Назва з екрану.
67. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / Кузьменко О. В. — К.: Атіка, 2007. — 156 с.

68. Курс цивільного процесу: підруч. / [В. В. Комаров [та ін]; ред. В. В. Комаров. — Х.: Право, 2011. — 1352 с.

69. Лазнюк Є. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах / Є. В. Лазнюк // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління. — 2011. — № 1. — С. 86–93.

70. Лиско А. Використання позасудових способів вирішення публічно-правових спорів у США [Електронний ресурс] / А. Лиско // Теоретичні та практичні проблеми застосування адміністративного та кримінального законодавства». — Л.: Юридичний факультет ЛНУ ім. І.Франка, 2011. — С. 31–34. — Режим доступу до док.:

<http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/298-2012-05-25-05-56-05.html>. — Назва з екрану.

71. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні [Електронний ресурс] / А. Лиско // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку»: зб. мат-лів міжнар. наук.-практ. конф. / Шемшученко Ю. С., Бошицький Ю. Л., Бобровник С. В.— К.: Європейський університет, 2010. — Режим доступу до док.:

<http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/298-2012-05-25-05-56-05.html>. — Назва з екрану.

72. Луніна О. С. Види публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації [Електронний ресурс] / О. С. Луніна // Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 11. — С. 124–130. — Режим доступу до док.:

http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/01/lunina_11.pdf. — Назва з екрану.

73. Луніна О. С. Окремі проблемні питання визначення адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації / О. С. Луніна // Право і суспільство. — 2015. — № 3. — Частина 2. — С. 117–122.

74. Луніна О. С. Поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації: окремі наукові підходи щодо визначення / О. С. Луніна // Право і суспільство. — 2014. — № 6-2. — Ч. 3. — С. 142–146.

75. Луніна О. С. Правова природа та сутність державної реєстрації / О. С. Луніна // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — Т. 2. — Вип. 4. — С. 70–73.

76. Луніна О. С. Проблемні питання визначення елементів окремих категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації / О. С. Луніна // Митна справа. — 2015. — № 2(98). — Ч.2. – Кн.1. - С.108-112.

77. Луніна О. С. Систематизація наукових поглядів щодо сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації [Електронний ресурс] / О. С. Луніна // Порівняльно-аналітичне право. — № 4. — 2014. — С. 124–127. — Режим доступу до док.: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/32>. — Назва з екрану.

78. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. — 2013. — № 2 (73). — С. 148–156.

79. Люхтергандт Отто. Административная юстиция — ключевой институт демократического правового государства / Отто Люхтергандт // Матер. 1-го німецько-українського колоквиуму з адміністративного процесуального права (м. Лейпциг, 2—6 лютого 2009 р.). — С. 1—4.

80. Медіація [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вікіпедія – вільна енциклопедія». — Режим доступу до док.:

<http://uk.wikipedia.org/wiki/Медіація>. — Назва з екрану.

81. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / Мергелидзе М. Р. — М.: ИД «Юриспруденция», 2008. — 120 с.

82. Мехтієва Т. В. Реєстраційне право: навч. посіб / Мехтієва Т. В.; ред. В. П. Петков. — К.: Дакор, 2011. — 312 с.

83. Миколенко О. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність, майбутнє / Миколенко О. // Публічне право. — 2011. — № 2. — Режим доступу до док.: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/mykolenko.pdf>. — Назва з екрану.

84. Михайлишин І. В. Адміністративно-правові засади забезпечення реалізації конституційного права громадян на вільне пересування та вибір місця проживання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Михайлишин Ігор Володимирович; Приват. вищ. навч. закл. "Львів. ун-т бізнесу та права". — Л., 2013. — 20 с.

85. Міжнародне приватне право: підруч. / [ред. В. П. Жушман, І. А. Шуміло]. — Х.: Право, 2011. — 320 с.

86. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К.: Істина, 2010. — 488 с.

87. Місія і задачі Українського центру медіації [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Український центр медіації». — Режим доступу до док.: http://ukrmediation.com.ua/ua/about_center/mission_and_objectives/. — Назва з екрану.

88. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень [Електронний ресурс]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міщенко Олена Євгенівна / Міжнародний університет розвитку людини «Україна». — К., 2011. — Режим доступу до док.:

<http://mydisser.com.ua/catalog/view/8251.html>. — Назва з екрану.

89. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / [ред. В. П. Тимощук]. — К.: ФОП Москаленко О.М. — 392 с.

90. Науково-практичний коментар до ст. 51 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 23.04.2015 р.

91. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [ред. І. Х. Темкіжев (кер. авт. кол.) [та ін.]. — К.: Юрінком Інтер, 2012 р. — 720 с.

92. Ненашев М. М. До дискусії про сутність спору про право [Електронний ресурс] / М. М. Ненашев // Веб-сайт «Українські реферати». — Режим доступу до док.:

http://refs.co.ua/59730-K_diskussii_o_sushnosti_spora_o_prave.html. — Назва з екрану.

93. Общая теория государства и права. Академический курс: у 3 т. / [ред. М. Н. Марченко]. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014 4-е

Т. 2: Право. — 2014. — 816 с.

94. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: моногр. / Овчаренко О. М. — Х.: Право, 2008. — 304 с.

95. Онопенко В. Ми повинні подолати роз'єднаність судової влади... [Електронний ресурс] / В. Онопенко // Офіційний сайт «Верховний Суд України». — Режим доступу до док.:

<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/081ac57e77f4b4ebc22574e100423d5f?OpenDocument>. — Назва з екрану.

96. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. / [ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди]. — К.: Конус-Ю, 2006. — 256 с.

97. Охорона прав і свобод громадян [Електронний ресурс] // Термінологічний словник: інформаційний ресурс системи інформаційно-

правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 28.07.2013 р. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 28.07.2013 р. — Назва з екрану.

98. Пасічник А. В. Окремі аспекти поняття юридичної особи в адміністративному праві / А. В. Пасічник // Правовий вісник Української академії банківської справи. — 2012. — № 1(6). — С. 54–58.

99. 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: міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 249–252.

100. Перепелюк В. Г. Диференціація процесуального права: погляд через призму адміністративного судочинства / В. Г. Перепелюк // Публічне право. — 2013. — № 2. — С. 29–36. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pp_2013_2_4.pdf. — Назва з екрану.

101. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна; Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2006 . — 20 с.

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

103. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 01. — 28.01.2015. — № 15.

104. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: за станом на 20 квіт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 92 (10.12.2010)(частина 1). — Ст. 3248 (із змінами).

105. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5: за станом на 19 листоп. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 49 (08.07.2011). — Ст. 1984 (із змінами).

106. Право інтелектуальної власності: академічний курс // [О. П. Орлюк [та ін.]; [ред. О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький]. — К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007. — 696 с.

107. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI: за станом на 20 квіт. 2015 р. // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 32 (09.08.2013). — Ст. 409 (із змінами).

108. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI: за станом на 13 трав. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 16 (20.04.2012). — Ст. 146 (із змінами).

109. Про відмову у задоволенні адміністративного позову: постанова Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 28.05.2014 р. № 2-а/357/105/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38919004>

110. Про відмову у задоволенні позову: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 05.02.2014 р. № 826/4242/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37487353>

111. Про відмову у задоволенні позову: Харківського окружного адміністративного суду від 11.02.14 р. № 820/13462/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37208108>

112. Про відмову у задоволенні позову: рішення Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 12.02.2014 р. № 344/15233/13-ц [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37214577>

113. Про відмову у задоволенні позову: постанова Комінтернівського районного суду м. Харкова від 14.02.2013 р. № 641/21/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29674062>.

114. Про відмову у задоволенні позову: постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 27.02.2014 р. № 808/508/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37602871>

115. Про відмову у задоволенні позову: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 07.04.2014 р. № 826/17901/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39492068>

116. Про відмову у задоволенні позову: постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 09.04.2014 р. № 804/3600/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39492068>

117. Про відмову у задоволенні позову: постанова Запорізького районного суду Запорізької області від 08.05.2014 р. № 317/1889/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42175257>

118. Про відмову у задоволенні позову: постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 03.02.2015 р. № 804/567/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42707986>

119. Про відмову у задоволенні позову: постанова Одеського окружного адміністративного суду від 24.02.2015 р. № 815/614/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42865247>

120. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців за заявницьким принципом: Закон України від 13.05.2014 р. № 1258-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 28 (11.07.2014). — Ст. 936.

121. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI: за станом на 15 груд. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1 (04.01.2013). — Ст. 1 (із змінами).

122. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III: за станом на 20 листоп. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13 (30.03.2001). — Ст. 65 (із змінами).

123. Про державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.1999 р. № 1272: за станом на 12 верес. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 29 (06.08.99). — Ст. 1473 (із змінами).

124. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.11.96 р. № 448/96-ВР: за станом на 14 жовт. 2014 р. //

Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 51 (17.12.96). — Ст. 292 (із змінами).

125. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV: за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 51 (17.12.2004). — Ст. 553 (із змінами).

126. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV: за станом на 12.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31-32 (08.08.2003). — Ст. 263 (із змінами).

127. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ: за станом на 02 берез. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52 (28.12.93). — Ст. 490 (із змінами).

128. 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 // Юридичний вісник України. — 2013. — 03. — № 13.

129. Про Єдиний реєстр досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 17.08.2012 р. № 69: за станом на 25 квіт. 2013 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2013. — 00. — № 5 (із змінами).

130. Про задоволення позову, визнання витягу з реєстру недійсним: рішення Охтирського міськрайонного суду Сумської області в м. Охтирка Сумської області від 29.11.14 р. № 583/3472/14-ц [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41130852>

131. Про задоволення позову, визнання нечинним рішення, визнання протиправними дії, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Держинського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області Запорізького

окружного адміністративного суду від 20 січ. 2014 р. № 210/6134/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36712713>

132. Про задоволення позову, визнання протиправними та скасування дій: постанова Волинського окружного адміністративного суду від 11 квіт. 2014 р. № 803/664/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38325245>

133. Про задоволення позову, визнання протиправними та скасування записів: постанова Хустського районного суду Закарпатської області від 10 січ. 2013 р. № 713/5650/12 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28596061>

134. Про задоволення позову, визнання рішення, дій протиправними, скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 03 берез. 2014 р. № 826/20994/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37444731>

135. Про задоволення позову, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Новотроїцького районного суду Херсонської області від 25.02.2014 р. № 662/216/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37373978>

136. Про задоволення позову, скасування рішення, зобов'язання до вчинення певних дій: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 11.12.14 р. № 826/17365/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42175257>

137. Про запровадження Єдиного реєстру довіреностей та внесення змін і доповнень до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 28.12.2006 р. № 111/5: за станом на 14 груд. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 52 (09.01.2007). — Ст. 3547 (із змінами).

138. Про затвердження Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2002 р. № 57/5: за станом на 14 берез. 2013 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 27 (19.07.2002). — Ст. 1306 (із змінами).

139. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" у 2015 році: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 08.04.2015 р.

140. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 357-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 08.04.2015 р.

141. Про затвердження Плану заходів щодо ліквідації Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс]: наказ Державної реєстраційної служби України від 31.01.2015 р. № 70. — Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 08.04.2015 р.

142. Про затвердження Положення про Департамент реєстрації бізнесу Державної реєстраційної служби України: наказ Державної реєстраційної служби України від 26.09.2014 р. № 576. — Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 08.04.2015 р.

143. Про затвердження Положення про Державний реєстр лікарських засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 411: за станом на 20 квіт. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13 (16.04.2004). — Ст. 897 (із змінами).

144. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28 (22.04.2011). — Ст. 1163.

145. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 54 (15.07.2014). — Ст. 1446.

146. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень: наказ Міністерства юстиції України від 20.05.2003 р. № 43/5: за станом на 12 січ. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 21 (06.06.2003). — Ст. 981 (із змінами)

147. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2008 р. № 2226/5: за станом на 31 жовт. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 99 (08.01.2009). — Ст. 3279 (із змінами).

148. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011: за станом на 15 квіт. 2013 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 9 (18.04.2011). — Ст. 548 (із змінами).

149. Про затвердження Положення про Спадковий реєстр: наказ Міністерства юстиції України від 07.07.2011 р. № 1810/5: за станом на 12 верес. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 54 (25.07.2011). — Ст. 2155 (із змінами).

150. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від

23.06.2011 р. № 1707/5: за станом на 19 листоп. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 49 (08.07.2011). — Ст. 1984 (із змінами).

151. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1064: за станом на 28 січ. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 65 (10.09.2007). — Ст. 2516 (із змінами).

152. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна: постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 р. № 830: за станом на 12 листоп. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 27 (23.07.2004) (частина 1). — Ст. 1770 (із змінами).

153. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. № 376: за станом на 12 верес. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 17 (11.05.2001). — Ст. 747 (із змінами).

154. Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру нотаріусів: наказ Міністерства юстиції України від 13.10.2010 р. № 2501/5: за станом на 12 верес. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 82 (05.11.2010). — Ст. 2899 (із змінами).

155. Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру податкових накладних: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 1246 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 1 (14.01.2011). — Ст. 31.

156. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868: за станом на 18 берез. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2013. — № 96 (20.12.2013). — Ст. 3549 (із змінами).

157. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III: за станом на 16 жовт. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 41 (12.10.2001). — Ст. 197 (із змінами).

158. Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні: заява з'їзду суддів України від 07.12.2007 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2007. — 00. — № 12.

159. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 19 (24.05.2006). — Ст. 1376.

160. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 (із змінами).

161. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8: за станом на 14 лют. 2014 р. // Юридичний вісник України. — 2013. — 06. — № 25 (із змінами).

162. Про організаційні заходи з постачання, зберігання, обігу, обліку спеціальних бланків нотаріальних документів і звітності про їх використання: наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2009 р. № 2053/5: за станом на 28 трав. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 89 (27.11.2009). — Ст. 3033 (із змінами).

163. Про повернення позовної заяви: ухвала Оболонського районного суду міста Києва від 20.01.2014 р. № 756/267/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36710349>.

164. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI: за станом на 19 черв. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 19-20 (18.05.2012). — Ст. 179 (із змінами).

165. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів

щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 01.11.2013 р. № 15 // Закон і Бізнес. — 2013. — 11. — № 46.

166. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про стан правосуддя в Україні: постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1245-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 47-48 (30.11.2007). — Ст. 526.

167. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV: за станом на 20 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — ст. 232; 2011. — № 23. — Ст. 160 (із змінами).

168. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI: за станом на 08 квіт. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900 (із змінами).

169. Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 12.09.2014 р. № 9 // Закон і Бізнес. — 2014. — 11. — № 45-46.

170. Про часткове задоволення позову, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Печерського районного суду міста Києва від 10.06.2014 р. № 757/27191/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39292839>

171. Про часткове задоволення позову, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 07 серп. 2014 р. № 802/3430/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41514611>

172. Процедура державної реєстрації землі потребує спрощення - голова Держреєстру // Веб-сайт «USAID від американського народу». — Режим доступу до док.:

<http://www.agroinvest.org.ua/ukr/?nid=news|2792&ntype=agsector>. —

Назва з екрану.

173. Пуданс-Шушлебінa К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пуданс-Шушлебінa Крістіна Юрісівна; Інститут законодавства Верховної Ради України. — Київ, 2013. — 212 с.

174. Реєстри [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України. — Режим доступу до док.: <http://www.informjust.ua/registers>. — Назва з екрану.

175. Реєстри послуг [Електронний ресурс] // Офіційний сайт виконавчого комітету Хмельницької міської ради. — Режим доступу до док.: http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=530&Itemid=547. — Назва з екрану.

176. Риженко І. М. До питання розмежування понять адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони прав підприємців [Електронний ресурс] / І. М. Риженко // Веб-сайт «Електронна бібліотека юридичної літератури «Правознавець». — Режим доступу до док.:

<http://pravoznavec.com.ua/period/article/3844/%B2>. — Назва з екрану.

177. Ростовська К. В. Адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ростовська Карина Валеріївна / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Д., 2011. — 20 с.

178. Рябченко О. П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь. — К.: Логос, 2013. — 38 с.

179. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри [Електронний ресурс]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Серета Олеся Олегівна // Веб-сайт «Електронная библиотека «Веда». — Режим доступу до док.:

<http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/351131.html>. — Назва з екрану.

180. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. — Х.: Еспада, 2006. — 776 с.

181. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / Скакун О. Ф. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 520 с.

182. Скочиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах / Скочиляс-Павлів О. В. // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. — Серія: Юриспруденція, 2014. — № 9-2. — Том. 1. — С. 123–126.

183. Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — № 4 (8). — 2011. — С. 44–67.

184. Смокович М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2010. — № 2. — С. 52–64.

185. Степаненко В. В. Реєстраційні провадження в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Степаненко Віктор Вікторович; Національний університет «Львівська політехніка». — Львів, 2013. — 22 с.

186. Стефанчук М. М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Стефанчук Марина Миколаївна; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2012. — 20 с.

187. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: моногр. / Стефанюк В. С. — Х.: Консум, 2003. — 464 с.

188. Стукаленко О. В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та адміністративно-правовий захист» [Електронний ресурс] / О. В. Стукаленко // Веб-сайт «Наукове товариство Івана Кушніра – економіка і право». — Режим доступу до док.:

<http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>. — Назва з екрану.

189. Суб'єкт владних повноважень як сторона в справах адміністративного судочинства: поняття, види [Електронний ресурс] // Веб-сайт офіційного Інтернет-представництва Головного управління юстиції у Хмельницькій області. — Режим доступу до док.: http://justice-km.gov.ua/?dep=page&dep_up=183&dep_cur=559. — Назва з екрану.

190. Судова справа [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вікіпедія – вільна енциклопедія». — Режим доступу до док.:

http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0. — Назва з екрану.

191. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук [та ін.]; ред. О. В. Зайчук. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — 384 с.

192. Сьоміна В. А. Адміністративно-правовий спір: сутність та зміст [Електронний ресурс] / В. А. Сьоміна // Право та управління. — 2011. — № 1. — С. 440–451. — Режим доступу до док.: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11cvactz.pdf. — Назва з екрану

193. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / [ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко]. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

194. Терехова Л. А. Создание системы административных судов для защиты административных прав / Терехова Л. А. // Вестник Омского университета. — Серия: Право. — 2012. — № 2 (31). — С. 147–152.

195. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 /

Тимошенко Катерина Олегівна; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — Київ, 2012. — 20 с.

196. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — Київ, 2012. — 224 с.

197. Тимощук В. Адміністративні послуги: посіб. / Тимощук В. — К.: ТОВ «Софія-А», 2012. — 104 с.

198. Тимощук В. Держава – не бізнес / Тимощук В. // Юридичний вісник України. — 2015. — № 13 (1030). — С. 6.

199. Тихомиров Ю. Публично-правовые споры [Електронний ресурс] / Тихомиров Ю. // Веб-сайт «Сейчас.ру Бизнес и власть». — Режим доступу до док.: <http://www.lawmix.ru/comm/7972/>. — Назва з екрану.

200. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю; ред. М. Ю. Тихомиров. — М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2013. — 1088 с.

201. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору [Електронний ресурс] / Г. Ткач // Веб-сайт «Бібліотека Інокентія Ахмерова онлайн». — Режим доступу до док.:

http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJA_TA_PRIRODA_ADM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html. — Назва з екрану

202. Трояновська Т. М. Умови виникнення публічно-правових спорів у сфері інтелектуальної власності [Електронний ресурс] / Т. М. Трояновська // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: II міжнар. наук.-практ. конф., м. Хмельницький, 17-18 жовтня 2014 р.: тез допов. — Хмельницький, 2014 г. — С. 90 – 94. — Режим доступу до док.:

<http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/06oct2014/23.pdf>. — Назва з екрану.

203. Украинские госреестры [Электронный ресурс] // Веб-сайт «Адвокатское бюро Кучерявого О.П.». — Режим доступа до док.: <http://ukr-advokat.org.ua/украинские-реестры/>. — Назва з екрану.

204. Умови доступу до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів // Офіційний сайт «Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів». — Режим доступа до док.:

<http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/RnaFormDostup?OpenDocument>. — Назва з екрану.

205. Философский энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 576 с.

206. Функції реєстратора, адміністратора та держателя реєстру [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного підприємства «Держреєстри України». — Режим доступа до док.:

http://dru.com.ua/ua/page_163.htm. — Назва з екрану.

207. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2006. — 11. — С. 5–13.

208. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — М.: Наука, 1998. — № 12. — С. 29–36.

209. Хахалева О. В. Проблемы разграничения публично-правовых и частноправовых споров / О. В. Хахалева // Теория и практика общественного развития. — 2010. — № 4. — С. 195–198.

210. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хлібороб Наталя Євгенівна; Національний університет «Львівська політехніка». — Львів, 2012. — 22 с.

211. Хто такий адміністратор? [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції

України. — Режим доступу до док.: <http://www.informjust.ua/text/691>. — Назва з екрану.

212. Центр досліджень місцевого самоврядування: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.:

<http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/about-centre-lmn/centre-mn-ua.html>.

— Назва з екрану.

213. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 27 берез. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461 (із змінами).

214. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 13 трав. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16 (07.05.2004). — Ст. 1088 (із змінами).

215. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: моногр. / Цуркан М. І. — Х.: Право, 2010. — 216 с.

216. Шавінський В. Публічно правовий спір як категорія адміністративно правової науки [Електронний ресурс] / В. Шавінський // Публічне право. — 2013. — № 1 (9). — С. 73–77. — Режим доступу до док.: <http://irbis-nbuv.gov.ua>. — Назва з екрану.

217. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30: за станом на 12 берез. 2015 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2010. — 00. — № 12 (із змінами)

218. Юшкевич О. Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Юшкевич Олена Геннадіївна; Харківський національний університет внутрішніх справ. — Х., 2007. — 20 с.