

б. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Безсмертний Євген Олександрович. – Х., 1997. – 19 с.

Надійшла до редколегії 27.02.2012

ПАВЛИЧЕНКО В. М. ПОНЯТИЕ И МЕРЫ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Проанализирована сущность мер административного пресечения административных правонарушений. Определены основные виды мер административного пресечения административных правонарушений, критерии их классификации.

PAVLICHENKO V. THE NOTION AND THE TYPES OF ADMINISTRATIVE SUPPRESSION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The nature of administrative suppression of administrative offenses is analyzed. The main types of measures of administrative suppression of administrative offenses, the criteria for their classification are defined.

УДК 342.9.03

Р. О. ПОПЕЛЬНЮХ,

суддя апеляційного суду Черкаської області

ЩОДО ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено зміст поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. Проаналізовано законодавство України, наукові праці (українські та російські) щодо висвітлення сутності зазначеної правової категорії. Встановлено, що поняття «адміністративна справа» – це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали такого спору.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначає завдання адміністративного судочинства, яку спрямовано на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Разом із цим, загальним предметом юрисдикції адміністративного суду є розгляд справ адміністративної юрисдикції або адміністративних справ. Конкретизуючи зазначену вище правову категорію, слід указати, що адміністративна справа (або справа адміністративної юрисдикції) – це багатаспектне поняття. У юридичній літературі справи адміністративної юрисдикції визначають як справи, виникнення яких передбачає наявність спору у сфері публічно-правових відносин, розгляд і вирішення якого може здійснюватися органами виконавчої влади або

судами, а також органами місцевого самоврядування на основі матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, враховуючи при цьому положення деяких інших галузей права (екологічного, земельного, фінансового тощо) [1, с. 841]

Узагалі поняття «справа» має багато значень, наприклад: адміністративний або судовий розгляд будь-якого спірного факту, події, протиправної дії; відповідним чином сформована папка (тека) з документами стосовно певного факту, події, питання, особи [1, с. 841]. Цікавою є думка вченого-адміністративіста В. В. Єршовва, що поняття «адміністративна справа» можна розглядати у двох значеннях: у робочому і традиційному. У робочому значенні адміністративна справа – це спір про відповідність законів, інших нормативних й індивідуальних правових актів законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування і організацій, а також дії (бездіяльності) посадових осіб, які пов'язані зі здійсненням ними владних повноважень, Конституції, загальновищезначим принципам і нормам міжнародного права і міжнародним договорам держави. Традиційне значення полягає у розв'язанні судами

загальної юрисдикції й іншими уповноваженими органами справ [2, с. 33–42].

В інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. визначено поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАСУ ознак справи адміністративної юрисдикції, і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом [3]. У Кодексі адміністративного судочинства України адміністративна справа (або справа адміністративної юрисдикції) закріплена як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [4]. Також відповідно до Коментарю КАСУ (за загальною редакцією О. М. Пасенюка) з лінгвістичної точки зору наведено визначення у КАСУ поняття «адміністративна справа» є дещо невдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне значення, тобто така дефініція включає ознаки справ адміністративної юрисдикції, які вбачаються достатніми для з'ясування властивостей останніх і відмежування їх від інших суміжних явищ [5, с. 28].

Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити, що законодавець у нормах КАСУ визначає адміністративну справу через категорію «публічно-правовий спір». Однак це широкий за змістом термін, і зазначене поняття потрібно більше конкретизувати, щоб у майбутньому уникнути неоднозначного розуміння відповідної правової категорії. Разом із цим, термін «публічно-правовий спір» використовується в КАСУ поряд зі словосполученням «спори з приводу публічно-правових відносин» (ч. 2

ст. 48 КАС України), однак жодних ознак спору чи таких правовідносин та їх специфіки в КАСУ не наводиться [6, с. 7–12]. Відповідно до Коментарю до КАСУ (за редакцією В. К. Матвійчука) для публічно-правового спору характерні певні ознаки: суб'єктний склад; підстави виникнення цього спору; визначення меж повноважень адміністративного суду [7, с. 35]. Термін «публічно-правовий спір» вказує на приналежність до предмета судового розгляду в справах адміністративної юрисдикції не лише спірних адміністративно-правових, а й інших публічно-правових відносин (зокрема тих, що пов'язані з виборчим процесом). На підтвердження викладеного всю сукупність спорів, які виникають із публічно-правових відносин, дійсно можна назвати публічно-правовими спорами. Поряд із цим до публічно-правових спорів належать адміністративні, конституційні, міжнародні спори.

Згідно з ч. 2 ст. 4 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок вирішення. Наприклад, провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень порушується на підставі законності та відповідності цих актів іншим правовим актам вищої юридичної сили, однак питання конституційності цих актів не є підставою цього спору. Отже, з аналізу чинного законодавства можна стверджувати, що інший порядок вирішення публічно-правових спорів встановлено для конституційних та міжнародних публічних спорів.

Виходячи з вищевикладеного, можемо виділити такі ознаки адміністративної справи: 1) вона є публічно-правовим спором; 2) 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; 3) така справа вирішується адміністративним судом.

Щодо першої ознаки, то поняття «адміністративна справа» визначається через категорію публічно-правовий спір, однак зазначене поняття включає у свій зміст спори, що виникають з адміністративно-правових відносин (тобто адміністративно-правові спори). На думку Н. Б. Писаренко та В. А. Дьоміної, адміністративно-правовий спір можна визначити як конфлікт між

фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [8, с. 23]. Погоджуючись з наведеною думкою, слід наголосити на тому, що адміністративно-правові спори характеризуються розглядом як в адміністративному, так і в судовому порядку, однак для публічно-правового спору, що входить до правової категорії «адміністративна справа», визначальною рисою є його розгляд виключно в судовому порядку.

Щодо другої ознаки, де однією зі сторін є суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, то слід зауважити, що в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ зазначено, що однією зі сторін публічно-правового спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У п. 7 цієї ж самої статті говориться, що стороною публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, яким слід вважати орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу або іншого суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Цілком очевидно, що поняття «орган державної влади» є ширшим, ніж поняття «орган виконавчої влади». Така суттєва невідповідність термінології законодавця при визначенні суб'єкта публічно-правового спору може негативно вплинути на якість адміністративного судочинства.

Щодо третьої ознаки, то законодавець наводить чіткий перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 КАСУ, це: 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; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) 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 та ви-

конання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

На думку Р. О. Куйбіди, характер суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції не має жодного значення – важливо лише те, що права (публічні чи цивільні) порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ними своїх повноважень [9, с. 6–7]. Таким чином, визначальним критерієм віднесення справи до справ адміністративної юрисдикції є те, що стороною у справі є суб'єкт владних повноважень та виконання ним у спірних відносинах управлінських функцій. При цьому слід урахувати вимоги ч. 2 ст. 4 КАСУ, за змістом якої до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [10].

Як свідчить судова практика України, основною категорією справ, що були розглянуті місцевими адміністративними судами у 2009–2010 роках, залишаються справи зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень, у тому числі їхніх органів на місцях, щодо оскарження їх правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності (крім тих, що пов'язані з публічною службою), оскільки у 2009 р. таких справ було 1 151 006, а у 2010 р. їх кількість зросла до 1 400 342 [11].

Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, обов'язковість судових рішень (ст. 7 КАСУ). Разом із тим, такі принципи, як змагальність сторін, диспозитивність, забезпечення апеляційного і касаційного оскарження притаманні лише процесу розгляду справи адміністративної юрисдикції в адміністративних судах.

До вищезазначеного слід додати, що адміністративна справа є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, де одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у сферу реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою

реалізація таких прав. Публічно-правовий спір між фізичною або юридичною особою і суб'єктом владних повноважень виникає внаслідок порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб рішеннями, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Публічно-правовий характер цієї категорії справ має два аспекти: з одного боку – суб'єкт владних повноважень, який прийняв рішення, вчинив дію чи додержується пасивної поведінки, тобто бездіяльності; з іншого – особа (фізична або юридична), щодо якої застосовано рішення, вчинено дію чи дотримуються бездіяльності.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено в КАСУ. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше 20-ти днів з дня відкриття провадження у справі. Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється

в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити **висновок**, що поняття «адміністративна справа» включає у свій зміст не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин (тобто адміністративно-правові спори), хоча вони є найбільш поширеними, а й інші публічно-правові спори – наприклад конституційні спори (окрім тих, які законодавцем віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України), в тому числі й виборчі спори. Варто наголосити, що поняття «адміністративна справа» – це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали такого спору; наприклад, коли суд вирішує адміністративну справу, це треба розуміти як розгляд спору, а винесення рішення за результатами розгляду справи – як матеріали спору. Таким чином, поняття «адміністративна справа», яке закріплене в нормах КАСУ, наділено більш широким значенням порівняно з його дослівним розумінням.

Список використаної літератури

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, – 2007. – 992 с.
2. Ершов В. В. Рассмотрение административных споров в судах: некоторые теоретические, исторические, философские и практические аспекты / В. В. Ершов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. – М. : Рос. акад. правосудия, – 2001. – С. 33–42.
3. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами [Електронний ресурс] : інформ. лист Верховного Суду України від 26 груд. 2005 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Аверьянова [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 704 с.
6. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
7. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України [Т. 1] / В. К. Матвійчук, І. О. Хар. – К. : КНТ, 2007. – 645 с.
8. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2011. – 136 с.
9. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Р. Куйбіда // Юридичний вісник України. – 2007. – № 25. – С. 6–7.
10. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ [Електронний ресурс] : інформ. лист від 19 трав. 2010 р. № 781/11/13-10. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10.
11. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства ВАСУ у I півріччі 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1925.

Надійшла до редколегії 23.02.2012

ПОПЕЛЬНЮХ Р. А. ОТНОСИТЕЛЬНО СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛО» В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
Исследовано содержание понятия «административное дело» в административном судопроизводстве. Проанализировано законодательство Украины, научные работы (украинские и русские) относительно освещения сути указанной правовой категории. Установлено, что понятие «административное дело» – это одновременно и публично-правовой спор и материалы такого спора.

POPELNIUH R. THE CONCEPT OF THE NOTION «ADMINISTRATIVE CASE» IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROCEEDINGS
The concept of the notion «administrative case» in administrative and legal proceedings is considered. The legislation of Ukraine, scientific works (Ukrainian and Russian) concerning the determination of an essence of the specified legal category are analyzed. It is determined that the concept «administrative case» is simultaneously both public and legal dispute and the materials of such dispute.

УДК 342.924(477)

М. І. СМОКОВИЧ,

*кандидат юридичних наук,
суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР: ПРИМУС ЧИ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ

Надано визначення поняття адміністративного договору. За результатами дослідження запропоновано можливі шляхи вирішення проблем розмежування юрисдикцій, у яких мають розглядатися відповідні спори.

(Закінчення статті. Початок у № 1 (43) 2012)

На наш погляд, наука, визначаючи належність усіх спорів щодо адміністративних договорів до адміністративної юрисдикції, іде неправильним шляхом у визначенні поняття адміністративного договору. Таке визначення міститься лише в нормах Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, тому при встановленні належності такого спору до адміністративної юрисдикції необхідно спиратися лише на нього, інакше відбувається розширення юрисдикції адміністративних судів.

Тому вважаємо, що спочатку на науковому рівні потрібно з'ясувати ознаки адміністративного (публічного) договору, а потім надати визначення поняття такого договору, але в розумінні КАС України, тобто в межах, визначених на законодавчому рівні. Зрозуміло, що таке тлумачення адміністративного договору значно вужче, ніж його загальне розуміння та визначення.

Найбільше проблем виникало й виникає в ідентифікації договорів, що укладаються в процесі приватизації; договорів оренди державного чи комунального майна, однією зі сторін у яких є суб'єкт владних повноважень; договорів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за

державні кошти. Усі названі договори пов'язані з розпорядженням суб'єктом владних повноважень державним чи комунальним майном, у тому числі коштами. Одна з перших справ, яку Верховний Суд України розглянув за правилами адміністративного судочинства, стосувалася дійсності договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. При цьому Р. О. Куйбіда зазначає, що Верховний Суд України не назвав такий договір адміністративним, але, розглядаючи цю справу в адміністративному судочинстві, очевидно, виходив саме з цього.

Слід зазначити, що у зв'язку з прийняттям Закону України від 15 грудня 2006 р. № 483-V «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів» внесено зміни до Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України, якими законодавець відніс договори, що укладаються із суб'єктами господарювання в процесі приватизації, до господарських договорів (ч. 1 ст. 12 ГПК України) [1].

Отже, керуючись логікою законодавця, можна припустити, що не є адміністративними й