

procedures and conducting administrative process. The separate attention is given a problem of independence of an administrative procedural law and variants of its existence.

Keywords: an administrative procedural law, administrative justice, administrative legal proceedings, law branch.

УДК 342.925

А. Ю. Осадчий

ДО УТОЧНЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя, як діяльність суду полягає у розгляді і вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур якраз і виступають особливості справ, які є предметом судового розгляду. Судова справа являє собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують встановлення судом задля реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків.

Визначення поняття адміністративної справи (справи адміністративної юрисдикції), наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, відображає найголовніші сутнісні риси цього різновиду судових справ, які дозволяють визначати коло справ, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства серед справ, які не віднесені до адміністративної юрисдикції. При цьому проблематика визначення меж судової адміністративної юрисдикції і сьогодні залишається чи не найгострішою при здійсненні адміністративної юстиції в Україні. Хоча значна увага дослідженню судової адміністративної юрисдикції приділяється у працях таких вчених, як С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, В. Г. Перепелюк та ін., подальшого дослідження потребує з'ясування змісту категорії «публічно-правовий спір», через який законодавець і визначає справи адміністративної юрисдикції, визначення кола інших питань, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства, що дозволить уточнити поняття «адміністративна справа» з урахуванням останніх змін до КАС України. Цій проблемі й присвячена стаття.

До адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції) відносяться здебільшого передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких 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).

Пов'язуючи адміністративну юрисдикцію з публічно-правовими спорами, законодавець, втім, не визначає поняття «публічно-правовий спір». Публічно-правовий спір відноситься до соціальних конфліктів, а точніше до різновиду

останніх — юридичного конфлікту. У самому загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються у протиборстві сторін [1], іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну.

Діалектика розвитку суспільства пов'язана із постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт слугує способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані нормами права. Природно, що конфлікти виникають і у цій сфері. У найбільш широкому розумінні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, у якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти, чи мотивація їх поведінки, чи об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [2]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій. Таким чином, конфлікт виникає поза і незалежно від правових норм і відносин, тільки потім набуває юридичного характеру (так звані змішані чи перехідні форми юридичного конфлікту [3]).

Власне юридичний конфлікт (юридичний конфлікт у вузькому розумінні) породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами (тобто за допомогою норм права, суб'єктивних прав, обов'язків, правовідносин, юридичних фактів, правозастосовчих актів, договорів, засобів примусу, пільг, заборон, інших інститутів, які відіграють роль суспільних регуляторів). Такі юридичні конфлікти у юридичній літературі іменуються правовими спорами.

У такому конфлікті суперечності та інтереси сторін порівнюються відповідно до встановлених правових норм, тобто протиборство суб'єктів пов'язано з їх правовими інтересами, які виникають у зв'язку зі створенням, зміною, реалізацією у тому числі застосуванням, порушенням або тлумаченням права. Іншими словами, правовий спір пов'язаний з реалізацією правових норм (їх диспозицій — закріплених у них суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) чи з самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням).

Правовий спір, як і будь-який конфлікт, є явищем динамічним. Виникненню конфліктної взаємодії сторін передують виникнення суперечностей між ними (виникнення конфліктної ситуації) і усвідомлення цього сторонами. Безпосередньо початком правового спору буде вчинення сторонами юридично значущих дій задля реалізації своїх цілей щодо предмета спору, тобто це момент, з якого обидві сторони починають протидіяти одна одній. Отже, втілюється правовий спір у діях його сторін, що тягнуть для них правові наслідки, тобто

своє об'єктивне зовнішнє вираження правовий спір отримує у взаємодії сторін відповідно до встановлених правових норм і являє собою обмін домаганнями і запереченнями, що мають юридичне значення. Вчинення цих дій передбачено правовими нормами і, у свою чергу, спрямоване на вирішення конфлікту відповідно до правових приписів.

У більшості випадків дії щодо вирішення юридичних конфліктів формалізовано у відповідних юридичних процедурах. У науковій літературі навіть пропонується вважати розв'язання конфлікту за допомогою юридичних процедур обов'язковою умовою визнання конфлікту юридичним [4]. Але відсутність встановлених процедур по вирішенню конфлікту не позбавляє його ознак юридичного, оскільки сторони конфлікту від цього не перестають бути носіями правового статусу, учасниками правовідносин тощо.

Крім того, потенційно сторони правового спору мають можливість вирішити суперечності у неформальний спосіб, наприклад шляхом перемов. Досягнутий у такий спосіб результат формалізується юридичними засобами через вчинення сторонами спору юридично значущих дій, що спрямовані на завершення конфлікту (наприклад, укладення угоди, якою визначаються взаємні права та обов'язків сторін у спірних правовідносинах, самостійне скасування правового акта органом публічної влади, добровільне виконання громадянином свого обов'язку тощо).

Пріоритетне значення все ж мають юридизовані способи вирішення правових спорів. Адже протікання конфлікту в інший спосіб, поза встановленим порядком розв'язання, здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такий спосіб результатів [5]. При цьому правова урегульованість розв'язання правових спорів може варіюватися. Вітчизняне і зарубіжне законодавство закріплює декілька способів вирішення правових спорів: узгоджувальні процедури, медіація, арбітраж, адміністративно-юрисдикційні процедури тощо. Провідна роль у вирішенні правових спорів відводиться судовій владі при здійсненні правосуддя у формі відповідних судових процедур, у тому числі у формі адміністративного судочинства. Отже, враховуючи, що правовий спір є різновидом соціального конфлікту, який пов'язаний з правовими інтересами, що виникають у зв'язку зі створенням, зміною, реалізацією, порушенням або тлумаченням права та втілюється у таких діях його сторін, що тягнуть для них правові наслідки, правовий спір можна визначити як втілену в юридично значущих діях суперечність суб'єктів права щодо норм права чи їх реалізації.

Залежно від розподілу системи права на приватне та публічне право виділяють правові спори у сфері публічного права та у сфері приватного права. Як відомо, поділ права на публічне та приватне пов'язаний з тим, що що в кожній системі права є норми, які покликані забезпечувати насамперед загальнозначущі (публічні) інтереси, тобто інтереси суспільства, держави в цілому, а є норми, які захищають інтереси приватних осіб. Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу

як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя. Іншими словами, публічне право пов'язано з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) і характеризується впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою публічного права та визначає характер публічно-правових відносин [6].

Особливостями механізму публічно-правового регулювання якраз і обумовлюється специфіка правових спорів у цій сфері — основним критерієм, який використовується у судовій практиці для відмежування публічно-правових спорів від спорів у сфері приватного права (таких, що виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин тощо) якраз і виступає характер спірних правовідносин, прав, свобод та інтересів. Отже, основною ознакою публічно-правового спору є його виникнення з публічно-правових відносин — якщо реалізація повноважень органу публічної влади відбувається через конкретні правовідносини з іншими суб'єктами, спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки реалізуються у публічно-правових відносинах.

При цьому треба відзначити, що між публічним і приватним правом немає неперехідних кордонів. Вони взаємопов'язані між собою. Здійснення публічної влади хоча й опосередковується, перш за все, галузями публічного права, але аналіз, наприклад, структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права [7]. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей [8]. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та конституційне [9].

Таким чином, реалізація публічно-владних функцій не обов'язково може відбуватися через публічно-правові відносини. Наприклад, правові акти органів публічної влади можуть виступати й підставою виникнення господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових правовідносин (так, відповідно до ч. 4 ст. 11 ЦК України у випадках, встановлених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування).

Публічно-правовим відносинам, притаманні такі ознаки, за якими їх відрізняють від правовідносин у приватному праві [10, 38]: а) ці відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; б) у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей — громади, суспільства); в) вони урегульовані нормами публічного права (передусім це норми, що закріплені в актах конституційного, кримінального, адміністративного, фінан-

сового законодавства тощо); г) як правило, учасником цих відносин є суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями (для визнання відносин публічно-правовими потрібно, щоб суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, здійснював у цих відносинах ці повноваження; таким суб'єктом, як правило, є державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження держави чи місцевого самоврядування).

Враховуючи названі особливості публічно-правових відносин, а також специфіку реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, які пов'язані із здійсненням функції органів публічної влади, поряд із вищезазначеною ознакою, можна виділити й такі ознаки публічно-правових спорів: а) пов'язані з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), у тому числі через здійснення управлінської діяльності; б) предметом таких спорів (то, заради чого сторони вступають у протиборство) виступає суперечність між його сторонами щодо реалізації владних повноважень органу публічної влади (враховуючи, що реалізація повноважень відбувається через здійснення органом конкретних дій по прийняттю нормативних чи індивідуальних правових актів, укладенню публічно-правових договорів, здійсненню інших дій, що тягнуть юридичні наслідки чи нездійснення вказаних дій, мова йде про рішення, дії чи бездіяльність органу, його посадової чи службової особи) та реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків (що пов'язані з рішенням, дією чи бездіяльністю органу, його посадової чи службової особи, якщо, звісно, правовідносини, які виникли внаслідок цього, є публічно-правовими); в) принаймні однією із сторін у спорі є орган публічної влади у зв'язку із здійсненням ним публічно-владних повноважень (його посадова чи службова особа) (деякі публічно-правові спори, що є виключенням з наведеного, визначені у ст. ст. 174, 175 КАС України); г) розв'язання таких спорів втілюється у юридично значущих діях його сторін, що потребує відповідних юридичних, у тому числі й судових, процедур. Адже участь у публічно-правовому спорі органу держави чи місцевого самоврядування (їх посадової чи службової особи) у сукупності із імперативним методом правового регулювання не дозволяє говорити про широке використання та ефективність вирішення публічно-правових спорів у неформальний спосіб. Таким чином, публічно-правовий спір можна визначити як втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу реалізації публічно-владних повноважень, у тому числі через прийняття нормативно-правових актів, а також з приводу прав, свобод, інтересів, обов'язків у публічно-правових відносинах.

Необхідно зазначити, що предметом судової адміністративної юрисдикції виступають не усі публічно-правові спори. Тобто адміністративними судами вирішуються не будь-які публічно-правові спори, а лише визначені законом. Для визначення публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції, відмежування їх від публічно-правових спорів, що вирішуються у рамках інших судових процедур, законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України використано три критерії [10, 129]:

1) визначено сферу публічно-владної діяльності, із здійсненням якої пов'язані публічно-правові спори, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням владних управлінських функцій. Тобто такі спори пов'язані із публічним управлінням як одним із різновидів діяльності органів публічної влади, через який реалізується, перш за все, виконавча влада та місцеве самоврядування. Публічно-правові спори, що виникають при здійсненні інших видів публічно-владної діяльності (таких як законотворчість та правосуддя) до адміністративної юрисдикції не віднесено. У зв'язку з тим, що формування органів публічної влади шляхом виборів, проведення референдуму, припинення повноважень народних депутатів України тощо не пов'язано з законотворчою діяльністю парламенту чи із відправленням правосуддя, спори, що виникають з таких правовідносин, також віднесено до адміністративної юрисдикції;

2) визначено перелік основних категорій публічно-правових спорів, на які поширюється адміністративна юрисдикція (ч. 2 ст. 17 КАС України);

3) визначено перелік категорій публічно-правових спорів, на які не поширюється адміністративна юрисдикція. Зокрема, це спори, визначені у ч. 3 ст. 17 КАС України. Окремі категорії публічно-правових спорів, які не віднесені до адміністративної юрисдикції, визначено й іншими законами.

З урахуванням останніх змін та доповнень до КАС України на сьогодні, поряд з публічно-правовими справами, до адміністративної юрисдикції віднесено й вирішення справ, які пов'язані з публічно-правовими відносинами, але мають безспірний характер і вирішуються у порядку окремого виду судового провадження, відмінного від загального (позовного) провадження, в якому вирішується більшість адміністративних справ — особливого провадження адміністративного процесу.

До адміністративних справ особливого провадження належать справи за зверненням органів державної податкової служби щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків, стягнення коштів за податковим боргом (ст. 183-3 КАС України) та справи за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4 КАС України).

Предметом судового розгляду в особливому провадженні адміністративного процесу є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень заявника — суб'єкта владних повноважень щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом. Відсутність спору у таких справах пов'язана з тим, що не заперечуються самі правовідносини, які є передумовою для вжиття примусових заходів. Так, у випадку, якщо при розгляді справ, зазначених у ст. 183-3 КАС України, із поданих до

суду матеріалів вбачається наявність спору, суд, відповідно до ч. 4 ст. 183-3 КАС України, ухвалою відмовляє у прийнятті подання, а якщо наявність спору виявлена після відкриття провадження у справі, суд закриває провадження у справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України. При вирішенні ж справ, передбачених ст. 183-4 КАС України, відповідні правовідносини базуються на резолюціях Ради Безпеки ООН, дозволах на доступ до активів, які взагалі не можуть бути переглянуто адміністративним судом.

Іншими словами, в особливому провадженні суд не вирішує публічно-правовий спір, а здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво зачіпаються права громадян та юридичних осіб, надаючи дозвіл на застосування примусових заходів. Тому такі справи ще позначають як справи по здійсненню адміністративно-судового санкціонування [11].

Таким чином, поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, що пов'язані із застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку. Що і пропонується врахувати, внесши відповідні зміни до п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України.

Література

1. Дмитриев Л. И. Введение в общую теорию конфликтов / Л. И. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев, Н. В. Кудрявцев ; РАН, Центр конфликтологических исследований. — М., 1993. — С. 31.
2. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко [и др.] ; РАН, Центр конфликтологических исследований. — М., 1995. — С. 15.
3. Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология // Вестник РАН. — 1997. — Т. 67, № 2. — С. 126.
4. Социология права : учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. — М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2001. — С. 238.
5. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2000. — С. 44.
6. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитонов. — О. : Юрид. л-ра, 2004. — С. 119.
7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 38.
8. Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 13.
9. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — С. 19.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — Вид. 2-ге, допов. — К. : Юстініан, 2009.
11. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И. В. Панова. — Саратов : Приволж. кн. изд-во, 2001. — С. 64.

Анотація

Осадчий А. Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. — Стаття.

Стаття присвячена уточненню визначення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві (адміністративному процесі) з урахуванням останніх змін та доповнень до КАС України. Для цього автором розкривається зміст категорії «публічно-правовий спір», наво-

дяться критерії, за допомогою яких визначаються публічно-правові спори, які віднесені до судової адміністративної юрисдикції, визначається коло адміністративних справ, розгляд яких не пов'язаний із вирішенням публічно-правового спору.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, судова адміністративна юрисдикція, адміністративна справа, публічно-правовий спір.

Аннотация

Осадчий А. Ю. К уточнению понятия «административное дело» в административном судопроизводстве. — Статья.

Статья посвящена уточнению определения понятия «административное дело» в административном судопроизводстве (административном процессе) с учетом последних изменений и дополнений в КАС Украины. Для этого автором раскрывается содержание категории «публично-правовой спор», приводятся критерии, которые позволяют выделять публично-правовые споры, отнесенные к судебной административной юрисдикции, определяется круг административных дел, рассмотрение которых не связано с решением публично-правового спора.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, судебная административная юрисдикция, административное дело, публично-правовой спор.

Summary

Osadchyi A. U. To clarify the concept of «administrative case» in administrative proceedings. — Article.

The article is devoted to clarification the definition of «administrative case» in administrative proceedings (administrative process) with the latest amendments to the Ukrainian legislation. To this author opens the category «public legal dispute», defined range of administrative cases, which are not related to the solution of public legal dispute.

Keywords: administrative process, administrative proceedings, judicial administrative jurisdiction, administrative case, public legal dispute.

УДК 342.925:347.951

Г. М. Писаренко

СУДОВІ РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ, ОСОБЛИВОСТІ УХВАЛЕННЯ

Глава 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) містить положення про судові рішення, їх види, порядок ухвалення, форму, вимоги та інші процесуальні питання. Стаття 158 КАС України визначає види судових рішень, що може ухвалювати суд першої інстанції. Метою цієї статті є розрізнення судових рішень залежно від того, чи суд вирішує у них вимоги позовної заяви, чи питання процесуального характеру. Таке розрізнення на законодавчому рівні дає можливість встановити певні особливості таких рішень щодо форми, змісту, проголошення, оскарження тощо.

Рішення адміністративного суду, беручи до уваги його процесуальну природу, може розглядатися, як: акт адміністративного правосуддя; акт застосування права; процесуальний документ.

Результатом здійснення правосуддя, тобто наслідком встановлених у справі обставини, є ухвалений відповідно до норм матеріального та процесуального