

5. Продасвич В. О. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх: поняття та місце в системі заходів адміністративного примусу. *Університет. наук. записки*. 2006. № 2. С. 195–199.

УДК 342.565.4/ 342.7 (736)/ 342.98
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.33>

ШУЛЕЖКО В.П.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL

Стаття присвячена визначенню категорійного розуміння адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, за переконаннями автора, слугуватиме способом звернення уваги науковців на проблематику поверхневого дослідження даного інституту, оскільки заявлена тематика тільки починає висвітлюватись у межах юридичної науки.

Визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними визначено як оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Виявлено, що така класифікаційна група публічно-правових спорів відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Сформульовано висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

Ключові слова: адміністративне судочинство, захист прав, протиправність дій, суб'єкти владних повноважень, судова влада.

The article devoted to formulation the definition of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power as illegal.

The formation of the concept of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power illegal, according to the author, will serve as a way to draw

the attention of scientists to the problems of superficial research of this institute, as the stated topic is just beginning to be covered within legal science.

Recognition of the actions of the subject of power as illegal is defined as an appeal of legality, compliance with the legal norms of a particular subject of power, which caused negative consequences for the individualized person. It was revealed that such a classification group of public law disputes is absent in the approved by the Decision of the Council of Judges of Administrative Courts of Ukraine dated 31.10.2013. № 114 Classifiers of categories of administrative cases and Methodical explanations on the application of the Classifier of categories of administrative cases (except for appeals against decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the High Council of Justice, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine). That is, a specific administrative case on the recognition of the actions of the subjects of power as illegal will be assigned to one or another category of administrative cases, depending on the scope of implementation of power management functions by the subject of power.

The conclusion is formulated according to which the administrative cases connected with recognition of actions of subjects of power illegal are kinds of public-law disputes (which do not have classification factors of internal distribution of groups of disputable legal relations) which need consideration by administrative court, unite general proceedings on claims of victims of actions of subjects of power regarding the recognition of the fact of their illegality and, as a rule, are accompanied by a request to the court to oblige such subject to take a certain action.

Key words: *administrative justice, illegality of actions, judiciary, protection of rights, subjects of power.*

Актуальність дослідження. Як зазначив Європейський суд з прав людини в Рішенні від 06.09.1978 року у справі «Класс та інші проти Німеччини» [1] із принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судовою влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури [2].

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стало новелою в системі національного законодавства і водночас проявом демократичного розвитку нашої держави, яка вперше визнала право людини позиватися з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів до суду проти держави в особі відповідних суб'єктів державно-владних повноважень, а також органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо [3].

На сьогодні одним із пріоритетних завдань на шляху подальшої розбудови сучасної України як правової держави є ефективна діяльність системи адміністративної юстиції [4, с. 3], такий розгляд і вирішення адміністративних справ, що дійсно захищає права, свободи та інтереси осіб.

Водночас відсутність комплексних наукових напрацювань у теоретико-праксіологічному аспекті щодо інституту адміністративної справи є правовою прогалиною, яка потребує усунення [5, с. 43]. Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, на наш погляд, слугуватиме способом звернення уваги науковців на вказану проблематику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана проблематика тільки починає висвітлюватися у межах юридичної науки. Як стверджує І. Качур, інститут адміністративної справи в галузі адміністративного судочинства залишається поза увагою наукової спільноти і є недостатньо дослідженим [6, с. 3]. Зокрема і формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними не має свого наукового відображення.

Мета статті полягає у формулюванні визначення поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Виклад основних положень. У нормах КАС України міститься визначення поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на

підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [7].

У зв'язку із досить узагальненим визначенням поняття «адміністративна справа» у нормах КАС України, Верховний суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх роз'ясненнях дещо деталізують його категорійно-понятійну сутність.

У рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 року у справі № К/9901/47078/18 зазначено, що дійсно, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Слід враховувати, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції [8].

Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 р. № 708/11/13-10 містить вказівку на необхідність врахування положень КАС України, які передбачають, що до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [9].

Водночас інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 відзначено, що публічно-правовим спором за КАС України є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який впливає зі здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій [10].

Вищезгаданим рішенням Верховного Суду наголошується, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У свою чергу, приватноправові відносини відрізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він, головним чином, обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право шляхом оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень. Аналогічна правова позиція міститься, зокрема, у постановках Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року у справі № 805/4506/16-а та від 27 червня 2018 року у справі № 815/6945/16 [8].

Власне, саме зазначене сьогодні обумовлює проблему наявності колізії адміністративної юрисдикції з іншими видами судових юрисдикцій до цього часу залишається невирішеною [11, с. 223].

Інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 передбачається, що при визначенні судової юрисдикції щодо вирішення справи необхідно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, суб'єктного складу сторін, предмета спірних правовідносин [10].

Як зауважив Т. Боршовський, з аналізу процесуальних норм вбачається, що до адміністративної юрисдикції відноситься справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників – суб'єкт владних повноважень, здійснює владні управлінські функції, в цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує її права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин. Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо [12].

Вчений М. Даценко досліджуючи проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду [13, с. 299-300] наводить думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, які на підставі системного аналізу КАС України пропонують способи визначення юрисдикції адміністративних судів, що полягають у:

- визначенні поняття адміністративної справи (частина 1 статті 4);
- визначенні категорії справ, що належить до юрисдикції адміністративних судів (частина 1 статті 19);
- визначенні категорії справ, що не належать до юрисдикції адміністративних судів (частина у статті 19) [14, с. 86-90].

На основі зазначеного М. Даценко додає, що застосовуючи зазначені способи, не завжди можливо чітко відмежувати юрисдикції адміністративного суду від юрисдикції інших судів [13, с. 300], адже незважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору здебільшого залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й наявними в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо у визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Вирішуючи такі питання, процесуальна наука та практика, керуючись неписаним правилом щодо неможливості альтернативи у визначенні судової юрисдикції, всі свої зусилля спрямовує на вирішення начебто наявних колізій [15, с. 199].

Якщо безпосередньо вести мову про підняту у даному дослідженні проблематику, стаття 5 КАС України передбачає, що особа права, свободи або законні інтереси порушено внаслідок дій суб'єктів владних повноважень має право просити адміністративний суд про їх захист шляхом визнання таких дій протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій [7].

З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції протиправністю є властивість діянню (дії або бездіяльності), яка полягає у формальному порушенні ним конкретної юридичної норми або декількох норм. У свою чергу, протиправною поведінкою визнається різновид правової поведінки, що характеризується як соціальне відхилення від норми, зловживання правом та правопорушенням. Протиправною поведінкою вважається тоді, коли суб'єкт права свідомо порушує норму права. Необхідною ознакою протиправності є нормативність, тобто закріплення моделі поведінки нормою права [16].

Уточнимо, що трактування протиправності дій суб'єкта владних повноважень у нормах КАС України не надається, що пов'язано із формулюванням частини 2 статті 2 Кодексу де визначено критерії законності діяльності досліджуваних суб'єктів, які корелюються із нормами статті 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Керуючись цією нормою, при розгляді справ щодо оскарження діянь суб'єктів владних повноважень необхідно з'ясувати деякі питання, зокрема: чи були ті чи інші дії прийняті (вчинені) при здійсненні владних управлінських функцій. Владні управлінські функції насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Владні управлінські функції може здійснювати і Верховна Рада України при прийнятті постанов щодо встановлення, зміни меж районів і міст, погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель тощо. До владних управлінських функцій відносяться функції, які здійснюються Президентом України (крім політичних), органами прокуратури, судами (у випадках здійснення повноважень поза межами процесу), а також органами влади Автономної Республіки Крим [17, с. 284].

Тобто визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи.

Уточнимо, що така класифікаційна група відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Це зумовлено тим, що ця категорія справ об'єднує спори одночасно за такими трьома ознаками, як предмет оскарження, сторона спору та предмет захисту [18]. Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій

суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Висновки. Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

Список використаних джерел:

1. Справа «Класс та інші проти Німеччини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 06.09.1978. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text.
2. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 03 травня 2019 р., Справа № 480/710/19. *ЄДР судових рішень*. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81512197>
3. 6 липня 2020 року відбулося онлайн-засідання круглого столу «Адміністративне судочинство України: стан і виклики». *Судова влада України. 2020*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/965757/>
4. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258с.
5. Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42-48.
6. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2018. 225 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. / 153-154 /
8. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору – Верховний Суд. *Судова влада України*. 2018. URL: <https://court.gov.ua/press/news/553242>.
9. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ: Лист Вищого адміністративного суду від 19.05.2010 № 708/11/13-10. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10/sp:max100#Text.
10. Про визначення судової юрисдикції щодо вирішення справ за скаргами (позовними заявами) на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури [...]: Лист Вищого адміністративного суду від 12.03.2011, 11.03.2011 № 334/8/13-11, 259/0/4-11. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0334760-11#Text>.
11. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів України: проблеми теорії та практики. *Форум права*. 2013. № 2. С. 223–229.
12. Восьмий ААС розпочав серію семінарів з питань застосування процесуального законодавства. *Юридична газета*. 2019. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vosmiy-aas-rozpochav-seriyu-seminariv-z-pitan-zastosuvannya-procesualnogo-zakonodavstva-.html>.
13. Даценко В. М. Проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 298–303.
14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
15. Сідей Я.Я Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196-200.
16. Довідкова інформація від 21.05.2007. LIGA:ZAKON. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001627.html.
17. Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді. К.:Істина, 2007. 608с.
18. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адмін. судів від 31.10.2013 р. № 114. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text>.