

УДК 342.9(477)

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ УТОЧНЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Михайло ТЕРНУЩАК,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню процесуальних особливостей розгляду конфліктних проваджень адміністративного процесу, а саме предметів та порядків розгляду адміністративно-деліктних, адміністративно-судових та справ з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом України «Про звернення громадян». Детально проаналізовано адміністративну процедуру крізь призму процесуальних механізмів (порядків) розгляду адміністративних деліктних, судових та справ адміністративного оскарження у контексті уточнення процесуального кодифікованого законодавства в Україні. Розроблені авторські класифікації предметів конфліктних адміністративних справ, враховуючи положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства та Закону «Про звернення громадян».

Ключові слова: адміністративно-деліктні справи, адміністративно-судові справи, справи адміністративного оскарження, предмет, порядки розгляду, адміністративні провадження.

FEATURES OF REVIEW OF INDIVIDUAL CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES IN THE CONTEXT OF PROCEDIAL LEGISLATION

Mykhaylo TERNUSHCHAK,

Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer at the
Department of Administrative, Financial and Information Law
of Uzhhorod National University

SUMMARY

The article is devoted to the investigation of the procedural features of the consideration of the conflicts of the administrative process, namely, the subjects and procedures for the consideration of administrative-tort, administrative judicial cases and cases concerning the consideration of citizens' complaints in accordance with the Law "On Citizens' Appeal". The administrative procedure is analyzed in detail through the prism of procedural mechanisms (procedures) for reviewing administrative, litigation and administrative appeals in the context of clarifying the procedural codified legislation in Ukraine. The authors' classifications of objects of conflict administrative cases are developed taking into account the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Code of Administrative Proceedings and the Law "On Citizens' Appeals".

Key words: administrative-tort cases, administrative cases, cases of administrative appeal, subject, procedures of consideration, administrative proceedings.

Постановка проблеми. Нормативні положення теорії адміністративного процесу в Україні передбачають розв'язання таких адміністративних справ, а саме справ про адміністративні правопорушення (юрисдикційних або ж деліктних), процедура розгляду та вирішення яких визначена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), адміністративно-судових (публічно-правових спорів), що вирішуються в порядку Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ) та справ щодо розгляду скарг громадян в адміністративному порядку згідно з положеннями Закону України «Про звернення громадян».

Зазначене розмежування адміністративних справ, насамперед, зумовлене окремим нормативним регулюванням та різними предметами самих справ. Оскільки на теоретичному рівні не існує єдиної консолідованої позиції щодо трактування адміністративного процесу. І це цілком зрозуміло та правильно з огляду на концепції, що інтерпретують адміністративний процес здебільшого як адміністративно-судовий, адміністративно-деліктний та управлінський, а також власне специфіку та особливості розгляду і вирі-

шення адміністративних справ залежно від адміністративного провадження.

Відповідно, враховуючи саме положення КУпАП, КАСУ та Закону України «Про звернення громадян», адміністративний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб'єкт не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб'єкта владних повноважень (у судовому та адміністративному порядку) або суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних та юридичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних повноважень у порядку адміністративного судочинства [1].

Своєю чергою **актуальність статті** зумовлена дослідженням процесуальних механізмів (порядків) розгляду та визначенні саме предметів деліктних, судових та справ адміністративного оскарження. Оскільки це питання є на часі, враховуючи уточнення процесуальної правової осно-

ви юридичних процесів в Україні, тобто процедурних змін, внесених до редакції КАС, ГПК, ЦПК та КПК.

Ступінь наукового розроблення зазначеної тематики. Процесуальні механізми (порядки) розгляду адміністративних деліктних, судових та справ адміністративного оскарження ставали об'єктами наукових розробок вітчизняних вчених-адміністративістів, а саме А. Комзюка, А. Магіоса, В. Колпакова, О. Миколенка, Р. Куйбіди, Р. Мельника, С. Петкова, Т. Коломоець, О. Кузьменко та інших.

Відповідно, **метою статті** є дослідження вище зумовлених особливостей розгляду адміністративних справ, таких як деліктні, судові та адміністративного оскарження (подання скарг), які складають предмет адміністративного процесу, що дасть змогу більш глибоко зрозуміти специфіку їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Однією із найбільш кваліфікуючих особливостей адміністративно-деліктних (про адміністративні правопорушення) справ є дуальний механізм розгляду та вирішення цих справ, а також чіткість визначення предмета.

Згідно з положеннями статті 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення залежно від підвідомчості можуть розглядатися: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами; районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями) та місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом; органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами) [2]. Тут необхідно зауважити, що:

1) адміністративні деліктні справи, зважаючи на вище-ілюстровану підвідомчість, розглядаються та вирішуються в судовому та адміністративному порядку;

2) адміністративний порядок, який регламентовано ст. 214 – 217 КУпАП, передбачає розгляд та вирішення деліктного провадження колегіально або одноособово посадовою особою публічної адміністрації. При чому колегіальний порядок вирішення деліктного провадження – це компетенція органів місцевого самоврядування, а саме адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;

3) відправлення деліктного провадження в судовому порядку здійснюється виключно районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а окружні адміністративні та господарські суди, апеляційні суди та Верховний Суд розглядають справи за статтею 1853 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України».

Тому йдеться про те, що відповідно до процесуальної кваліфікації та підвідомчості деліктного провадження КУпАП надає можливість вирішувати адміністративно-юрисдикційні справи судам загальної юрисдикції (загальним судам) та адміністративним державним органам виконавчої влади та муніципальним органам [2], а предмет справ про адміністративні правопорушення – це протиправна поведінка правопорушника (діяння, дія, бездіяльність).

Іншою типовою особливістю справ про адміністративні правопорушення виступає чіткість визначення предмета деліктного провадження. По суті ним виступатиме сама протиправна поведінка, що відповідно до статті 9 КУпАП кваліфікується як адміністративне правопорушення (проступок), тобто протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [2].

Щодо розмежування предмета деліктного провадження, себто класифікації, то найбільш вдалим критерієм слід вважати «за об'єктом протиправного посягання», зокрема це власність, права і свободи громадян, громадський порядок та встановлений порядок управління.

Порівняно з адміністративним судовим провадженням, де предмет слід встановлювати, виходячи із загальної юрисдикції адміністративних судів, видів вимог адміністративної позовної заяви, предмет деліктного провадження є чітким у частині вчинення негативної діяльності у вигляді адміністративного правопорушення.

Одразу ж проаналізуємо предмет судового адміністративного провадження в контексті аналізу положень КАСУ, що встановлюють юрисдикцію та розмежують позовні вимоги у зверненні до суду.

Зазначимо, що положення юрисдикції адміністративного суду як складника щодо інтерпретації та встановлення предмета адміністративно-судового провадження були уточнені у зв'язку з ухваленням та набуттям чинності нової редакції КАСУ. Якщо у положеннях попереднього КАСУ (2004–2017 рр.) загальна юрисдикція адміністративного суду регулювалася ч. 2 ст. 17 та ч. 4 ст. 50, з урахуванням чого загальний предмет адміністративного судового провадження доцільно було розглядати у контексті оскаржуваних рішень (нормативних та індивідуальних актів), діяння (дії, бездіяльність) публічної адміністрації; процесуальної діяльності, пов'язаної з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби; реалізації компетенції публічної адміністрації у сферах управління та делегованих повноважень; процесуальної діяльності з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; процесуальної діяльності, пов'язаної з виборчими процесами чи процесом референдуму (як приклад: уточнення списку виборців, оскарження рішень ДВК, ОВК, ТВК, ЦВК та ін.); рішень та діяння розпорядника публічної інформації у частині доступу до публічної інформації; тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян; примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України; обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) [3].

Нині предмет адміністративно-судового провадження в контексті юрисдикції регламентований значно ширше (ст. 19, ч. 4 ст. 46 КАСУ), зокрема це публічно-правові спори щодо: оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації); прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; реалізації компетенції публічної адміністрації у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спори із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних

органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [4].

Інша особливість адміністративно-судового провадження – це розмежування предметної підсудності адміністративних справ або ж предметної юрисдикції адміністративного суду, що певним чином виступає аналогічною до деліктного провадження у частині визначення підвідомчості. Різниця ж полягає тільки в процесуальних порядках та державних органах, якщо в деліктному провадженні це компетенція судових та адміністративних органів, то в судовому це – виключна компетенція адміністративних судів.

Так, особливість судового порядку розгляду публічно-правових спорів окреслена розмежуванням предметної юрисдикції адміністративного суду. Відповідно до статей 20, 22–24, 27 КАСУ адміністративними судами під час вирішення адміністративних справ виступатимуть:

- 1) загальні місцеві суди (суди загальної юрисдикції);
- 2) спеціалізовані адміністративні суди, а саме окружні адміністративні суди на рівні областей та м. Києва;
- 3) апеляційні окружні адміністративні суди;
- 4) Верховний Суд України.

Одразу наголосимо, що такий поділ адміністративних судів є суб'єктивним, адже з точки зору відповідності законодавству:

По-перше, судами загальної юрисдикції в контексті судової системи та адміністративного судочинства, зокрема, згідно з нормами Закону України «Про судоустрій та статус суддів» всі суди незалежно від інстанції, окрім Конституційного Суду України [5];

По-друге, спеціалізованими судами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (публічно-правових спорів) з урахуванням теорії виступатимуть окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, оскільки до юрисдикції саме цих судів належить право вирішення виключно публічно-правових спорів. Проте з нормативної сторони спеціалізовані адміністративні суди є складовою частиною судів загальної юрисдикції;

По-третє, розмежування предметної юрисдикції між адміністративними судами, яке залежить від предмета адміністративної справи, здійснюється в межах судових інстанцій.

Стосовно особливостей адміністративного порядку розгляду та вирішення справ щодо розгляду скарг громадян у порядку, встановленому ЗУ «Про звернення громадян», зауважимо, що:

1) передбачається розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурній побудові органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи), відповідального за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акта);

2) адміністративний порядок розгляду публічних спорів на етапах опрацювання звернення (розгляду скарги до моменту винесення рішення) виключає механізм судового

урегулювання адміністративної справи [6], однак у подальшому законодавцем не заборонено звертатися до суду щодо оскарження рішення, прийнятого за результатами адміністративного перегляду справи (адміністративного порядку). Ч. 4 ст. 99 КАСУ чітко проголошує, що позивачу у разі використання можливості досудового порядку вирішення спору (адміністративного порядку) встановлюється місячний строк звернення до суду [4] на відміну від загального строку, що становить шість місяців.

Предмет же оскарження у таких справах висвітлюється у скарзі, яка згідно зі ст. 3 Закону «Про звернення громадян» є однією із форм звернень до публічної адміністрації, а саме вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [7]. Піддаючи детальному аналізу вищевказану норму, спробуємо розглянути предмет оскарження крізь призму розроблення власної видової класифікації цієї категорії за трьома критеріями:

Перший критерій: залежно від цільової мети оскарження (звернення):

– звернення, де предметом оскарження виступатиме вимога про поновлення конституційних у різних сферах публічного адміністрування процесуальних прав суб'єкта оскарження;

– звернення, де предметом оскарження вважатиметься вимога щодо захисту законних інтересів громадян (суб'єкта оскарження).

Другий критерій: за формами порушення процесуальних прав та інтересів суб'єктів звернень:

– звернення, у якому предмет оскарження – це протиправна діяльність публічної адміністрації (активний предмет);

– звернення, у якому предмет оскарження буде протиправною бездіяльністю публічної адміністрації (пасивний предмет);

– звернення, у якому предмет оскарження виступатиме як обмежуюча нормотворча діяльність стосовно конкретного суб'єкта, тобто протиправна індивідуально спрямована діяльність (у частині прийняття та видання нормативно-правового акта (індивідуально-конкретного рішення)).

Третій критерій: за адресною спрямованістю звернення (критерій, що окреслює правильність вибору належного суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкта, до якого необхідно оскаржувати певне діяння чи рішення) відносно суб'єкта, що вчинив протиправне діяння (за субординаційним принципом) до суб'єкта оскарження (сторони, що постраждала від діяння публічної адміністрації):

– звернення, у якому предмет оскарження спрямовується державним органам (їх посадовим особам із сервісними та управлінськими повноваженнями);

– звернення, у якому предмет оскарження відсилається муніципальним органам (їх посадовим особам із сервісними та управлінськими повноваженнями);

– звернення, у якому предмет оскарження націлений на службових осіб підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян [6].

Висновки. Таким чином, юридична природа основних адміністративних справ, які складають окремі конфліктні адміністративні провадження, що, своєю чергою, наповнюють конфліктний адміністративний процес, зумовлена власними особливостями предмета та порядками розгляду.

Список використаної літератури:

1. Тернуцак М.М. Щодо сучасного трактування адміністративного процесу. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 3. С. 174–177. URL: http://www.pap.in.ua/3_2015/53.pdf

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями). / Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122

3. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями). / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446 (редакція від 10.01.2012)

4. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями). / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446

5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України : від 02.06.2016 № 1402-VIII (із змінами та доповненнями). / Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545

6. Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of citizens» / Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. P. 238–240. URL: http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

7. Про звернення громадян: Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями). / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Тернушак Михайло Михайлович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ternushchak Mykhaylo Mykhaylovych – Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer at the Department of Administrative, Financial and Information Law of Uzhhorod National University

mishat@i.ua

