

## ТЕРМІНОЛОГІЯ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ

Науковці завжди цікавилися інтерпретацією правових категорій. Нині дослідження в цьому напрямку набувають особливої актуальності, адже практично в кожному нормативному акті пропонуються дефініції юридичних термінів, на потребу впорядкування яких уже звернули увагу у своїх роботах С.П. Головатий, І.Б. Усенко, М.І. Леоненко, О.Л. Копиленко, В.Я. Радецька, А.О. Селіванов, З.А. Тростюк та ін.

В Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС) окрема стаття присвячена саме формулюванню термінів [4; 2005. – № 35-37. – Ст. 446]. Деякі із запропонованих понять застосовуються і в інших законодавчих актах, аналіз приписів яких дозволяє навести відповідні дефініції. Наприклад, під справами адміністративної юрисдикції в Законі «Про судоустрій України» розуміються справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління [4; 2002. – № 27-28. – Ст. 180]. Порівнюючи це визначення з дефініцією, закріпленою в КАС, можна зробити висновок, що законодавець по-різному трактує деякі поняття, що стосуються однієї царини регулювання.

Запроваджені КАС правові категорії умовно можна поділити на 3 групи: перша дозволяє окреслити систему державних інституцій, уповноважених вирішувати конфлікти за участю представників влади; друга стосується питань організації діяльності судів по розгляду відповідних справ; третя об'єднує терміни, які у процесі правозастосування відіграють особливу роль, оскільки правильне їх тлумачення сприяє встановленню ознак спорів, які мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Це, зокрема, категорії «справа адміністративної юрисдикції», «суб'єкт владних повноважень», «публічна служба», «адміністративний договір».

За КАС *справа адміністративної юрисдикції* – це 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 підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Із лінгвістичної точки зору наведене визначення є дещо невдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне лексичне значення. Утім слід визнати, що навіть у такому вигляді дефініція включає ознаки справ адміністративної юрисдикції, які вбачаються достатніми для з'ясування властивостей останніх і відмежування їх від інших суміжних явищ. Так, виникають вони за наявності юридичного конфлікту між учасниками публічно-правових відносин (публічно-правового спору), обов'язковою стороною якого є держава, її представники або інші носії владних повноважень. Підставою появи таких конфліктів є неналежне, з точки зору іншої сторони, здійснення владарюючими суб'єктами управлінських функцій.

Сторона спору, яка вправі виконувати владні управлінські функції, називається в КАС *суб'єктом владних повноважень*. Виходячи зі змісту закріпленої в КАС дефініції, можемо припустити, що до таких суб'єктів належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними зазначених функцій.

Діяльність кожного з перелічених суб'єктів характеризується тим, що: а) її результатом має бути задоволення публічних інтересів; б) вона є управлінською; в) вирішення поставлених перед суб'єктами завдань вимагає використання ними правових форм управління.

Викладене дозволяє конкретизувати дефініцію, запропоновану в коментованій статті, й відзначити, що суб'єктами владних повноважень у розумінні законодавця є Президент України, органи виконавчої влади, інші державні органи, посадові особи усіх цих органів у процесі організації діяльності їх апаратів, органи місцевого самоврядування, інші недержавні інституції, які згідно із законом мають право в певних випадках реалізовувати повноваження виконавчої влади.

Згідно з Основним Законом України Президент є главою держави й виступає від її імені. Більшість із наданих йому повноважень пов'язано зі здійсненням управлінського впливу на юридичних і фізичних осіб. Формою реалізації таких повноважень є видання главою держави указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання [6; 2006. – № 47. – Ст. 3123].

Органи виконавчої влади становлять єдину систему, до якої входять Кабінет Міністрів України, центральні органи, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (АРК) та місцеві органи. Статус названих представників влади визначається Законами України «Про Кабінет Міністрів України» [6; 2007. – № 6. – Ст. 207] та «Про місцеві державні адміністрації» [4; 1999. – № 20-21. – Ст. 190.]. Окреслити цілі, завдання, функції й повноваження інших із згаданих органів можна шляхом аналізу положень Конституції України (щодо Ради міністрів АРК – Конституції Автономної Республіки Крим [4; 1999. – № 5-6. – Ст. 43]), а також приписів окремих законів [4; 1991. – № 6. – Ст. 37; № 4. – Ст. 20; 1992. – № 27. – Ст. 382 та ін.] і підзаконних актів [6; 2006. – № 40. – Ст. 2687; 2007. – № 39. – Ст. 1564 та ін.].

Відповідно до Указу Президента від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» у складі зазначених органів для управління окремими галузями або сферами діяльності, виконання контрольно-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій утворюються урядові органи державного управління – департаменти, служби, інспекції [6; 1999. – № 50. – Ст. 243], які мають статус юридичної особи, тому у відносинах з підвладними суб'єктами виступають від свого імені [6; 2006. – № 11. – Ст. 761; № 44. – Ст. 2951; 2007. – № 6. – Ст. 224 та ін.]. Отже, урядові органи також можуть бути стороною у спорі, що розглядається за правилами адміністративного судочинства.

При визначенні кола суб'єктів владних повноважень у КАС вживаються поряд категорії «орган державної влади» та «інший державний орган» (ч. 2 ст. 18). Погоджуючись з думкою науковців, які переконують, що комплексний аналіз конституційних положень дає підстави дійти висновку про ідентичність наведених понять [5, с. 48], спробуємо пояснити логіку законодавця, який, очевидно, має іншу точку зору.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. З урахуванням цього принципу в структурному устрої держави вирізняють законодавчі, виконавчі й судові органи влади. Можна припустити, що до *органів державної влади* законодавцем віднесено ті державні інституції, які так чи інакше співпадають з наведеними, так би мовити, класичними гілками влади. Однак реальна система цих органів обумовлюється не тільки функціями законотво-

рення, правореалізації і правосуддя, а й більш конкретними завданнями й напрямками діяльності. З огляду на це поряд з органами законодавчої, виконавчої й судової влади законом передбачені *інші державні органи*, що посідають окреме місце, а за спрямованістю своїх функцій і повноважень, як правило, тяжіють до сфери державного управління. Такими органами, наприклад, є Рахункова палата [4; 1996. – № 43. – Ст. 212], Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [4; 1997. – № 48. – Ст. 296], Центральна виборча комісія [4; 2004. – № 36. – Ст. 448], Національний банк України [4; 1999. – № 29. – Ст. 238] та ін.

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» органами місцевого самоврядування є сільська, селищна, районна в місті (в разі утворення), міська, районна й обласна ради, виконавчі органи сільських, селищних, районних у місті (в разі утворення), міських рад. Сільські, селищні, районні в місті (в разі утворення), міські ради представляють відповідні територіальні громади й виконують від імені останніх та в їх інтересах повноваження, прямо визначені законом. Обласні й районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених законом, а також переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування також прямо окреслені в законі й поділяються на власні (самоврядні) й делеговані органами виконавчої влади [4; 1997. – № 24. – Ст. 170]. Крім органів місцевого самоврядування управлінські функції виконавчої влади законом можуть надаватися й іншим недержавним інституціям. Так, згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадські формування та їх члени мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку й державного кордону разом з працівниками міліції, військовослужбовцями прикордонної служби, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ чи підрозділу прикордонної служби [4; 2000. – № 40. – Ст. 338].

До суб'єктів владних повноважень КАС відносить посадових і службових осіб органів держави й органів місцевого самоврядування. Посадовими особами органів держави за ст. 2 Закону України «Про державну службу», є державні службовці, які обіймають у цих органах чи їх апараті посади керівників, їх заступників або будь-які інші посади, що передбачають здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій [4; 1993. – № 52. – Ст. 490].

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює у цих органах, має відповідні посадові повноваження щодо виконання організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [4; 2001. – № 33. – Ст. 175].

Аналіз наведених дефініцій дозволяє стверджувати, що основним критерієм, за яким особа визнається посадовою, є характер визначених для її статусу функцій, виконання нею яких науковці пов'язують із: а) здійсненням управління щодо підлеглих по службі; б) правом застосовувати заходи дисциплінарного впливу (заохочення й дисциплінарні стягнення); в) управлінням матеріальними ресурсами; г) повноваженням представляти інтереси органу чи підрозділу в зовнішніх відносинах, що передбачає відповідальність за діяльність організаційної структури [5, с. 286, 287].

Труднощі, що виникають при розмежуванні категорій «посадова особа» і «службова особа», зумовлені браком визначення другої в актах, якими регламентується управлінська діяльність представників влади. У юридичній літературі основним критерієм розмежування зазначених понять пропонується вважати характер владних повноважень, якими наділяються посадові і службові особи. Так, перші є носіями лінійної влади, що полягає у здійсненні управління в межах органу чи його структурного підрозділу. Другі наділені функціональною владою, яка виявляється в тому, що вони уповноважені давати вказівки обов'язкового характеру як фізичним, так і юридичним особам, які не перебувають з ними у службово-трудовах відносинах, а також застосовувати заходи адміністративного примусу щодо об'єктів управління у випадках, передбачених законом [3, с. 404, 405].

В окремих випадках статус посадової і службової особи збігається. Приміром, керівники органів внутрішніх справ або їх заступники наділені як функціонально-, так і лінійно-владними повноваженнями, що дає їм право здійснювати управління в межах організаційної структури й перевіряти дотримання законодавства суб'єктами, які не підпорядковані їм по службі.

Виходячи зі змісту закріпленого в КАС визначення *публічної служби*, можемо припустити, що вона включає діяльність: а) осіб, які перебувають на державних політичних посадах; б) державних службовців; в) службовців органів влади АРК та г) осіб, які проходять службу в органах місцевого самоврядування. Разом із тим аналіз норм чинного законодавства дозволяє стверджувати, що в Україні на реалізацію публічних інтересів спрямовано діяльність також інших, не названих у наведеному переліку осіб. З огляду на це пропонуємо категорію «публічна служба» використовувати з урахуванням таких уточнень.

Уперше в національному законодавстві про державні політичні посади йшлося в Концепції адміністративної реформи в Україні [6; 1999. – № 2. – Ст. 55]. З метою здійснення запланованих нею перетворень глава держави своїми рішеннями передбачив, що посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і міністрів за характером повноважень, порядком призначення та звільнення належать до політичних [6; 1999. – № 50. – Ст. 243; 2001. – № 24. – Ст. 1070]. Отже, нині в Україні лише ті особи, які обіймають ці посади, визнаються державними політичними діячами, а їх робота охоплюється поняттям «публічна служба».

Як зазначено в Законі України «Про державну службу», державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, пов'язані з практичним виконанням завдань і функцій держави, й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Наведене формулювання в цілому поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності посадовців, які репрезентують державу. Проте слід визнати, що воно не може сприйматися придатним для характеристики праці представників будь-яких органів держави. Так, не викликає сумніву, що ознаки державної служби притаманні службі в апаратах Верховної Ради України й судових установ, органах виконавчої влади та прокуратури. Водночас діяльність Президента, народних депутатів, професійних суддів, Генерального прокурора, військовослужбовців та осіб, які перебувають на альтернативній (невійськовій) службі, хоча й охоплюється категорією «публічна служба», але має специфічні риси, що відмежовують її від служби державної в традиційному розумінні.

Чинним законодавством передбачено, що до державних службовців належать усі особи, які працюють у законодавчому й виконавчих органах АРК, крім депутатів Верховної Ради АРК та голови Ради міністрів АРК [4; 1993. – № 52. – Ст. 491], оскільки останні перебувають на службі публічній. Однак специфіка процедури формування і функцій органів, у яких вони обіймають посади, свідчать про особливий характер їх роботи.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обі-

ймають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацією територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування й окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Посадами в органах місцевого самоврядування згідно із ст. 3 цього Закону є виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою або обираються чи затверджуються відповідною радою, а також посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством.

Як правило, депутати місцевих рад не перебувають на службі в органах місцевого самоврядування. Проте не викликає сумніву, що їх діяльність спрямована на реалізацію публічних інтересів, а тому має охоплюватися поняттям «публічна служба». Тому правові спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради повинні розглядатися за процедурами, встановленими коментованим актом.

У країнах Західної Європи теорія і законодавче регулювання *адміністративного договору* мають високий рівень розробки й розвитку. У цих державах під ним розуміють вольову угоду, яка пов'язує 2-х суб'єктів публічного права або суб'єкта публічного права і суб'єкта приватного права (у виняткових випадках – 2-х суб'єктів приватного права) й укладена для досягнення цілей, що становлять суспільний (публічний) інтерес [1, с. 146]. Досвід цих держав свідчить, що при виникненні спору між учасниками угоди, однією зі сторін якої є представник влади, питання про її правову природу вирішується адміністративним судом, який при цьому користується виробленими судовою практикою критеріями адміністративного договору.

У вітчизняній юридичній науці категорія «адміністративний договір» є недостатньо дослідженою. Судова практика розгляду спорів з приводу укладення й виконання подібних правочинів не узагальнювалась. У зв'язку з цим спробуємо виокремити характерні для адміністративного договору ознаки на підставі аналізу визначення, запропонованого Кодексом. Спираючись на зміст відповідної дефініції, можемо стверджувати, що: 1) адміністративним договором є угода за участю суб'єкта, якому законом надано право здійснювати владні управлінські функції (в тому числі на виконання делегованих повноважень); 2) такий договір є формою управлінської діяльності представника влади, тобто його укладання є способом здійснення цим суб'єктом наданих йому функцій, які, у свою чергу, спрямовані на задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага; 3) право на укладення адміністративного договору (як і суттєві його умови) мають бути прямо зафіксовані в законі, оскільки Конституцією України встановлено, що представники влади повинні діяти у спосіб, передбачений законодавством.

У юридичних джерелах розрізняють договори функціонально-управлінські адміністративні й адміністративні між органами влади й недержавними утвореннями [2, с. 294]. Перші укладаються між суб'єктами владних повноважень з метою координації їх діяльності при розв'язанні спільних завдань. Приміром, до функціонально-управлінського можна віднести договір між місцевою державною адміністрацією й органом місцевого самоврядування, укладений на підставі положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для здійснення цими органами спільних програм. З нашого погляду, ознаки функціонально-управлінської адміністративної угоди притаманні договорам, якими може супроводжуватися передбачене Законом України «Про місцеве самоврядування» делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень обласних і районних рад. Прикладом адміністративного договору між представником влади й недержавним утворенням може служити угода, що укладається на конкурсних засадах органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування з недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги. Згідно із Законом України «Про соціальні послуги» такий право чин повинен містити інформацію щодо вимог до обсягу, порядку та якості надання соціальних послуг, умов їх фінансування за рахунок бюджетних коштів, а також щодо права представника влади контролювати цільове використання цих коштів і якість надання послуг [4; 2003. – № 45. – Ст. 358].

Ознаки такої угоди притаманні, на нашу думку, також концесійному договору, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування надає на платній, строковій основі суб'єктові підприємницької діяльності право створити або суттєво поліпшити об'єкт концесії і здійснювати його управління з метою задоволення громадських потреб. Представникові влади в даному випадку надається право контролювати дотримання концесіонером умов договору й вимагати дострокового його розірвання, якщо останній не виконує покладених на нього обов'язків [4; 1999. – № 41. – Ст. 372].

Отже, адміністративний договір (як і будь-яка інша угода) укладається добровільно після досягнення сторонами згоди по всіх істотних умовах, має еквівалентний характер, передбачає взаємну відповідальність сторін і забезпечується державним примусом. Але його предмет щільно пов'язаний з діяльністю, що становить публічний інтерес, а тому окремі положення такого правочину за своєю природою відрізняються від тих, що містяться у приватно-правових угодах (зокрема, такі, що надають представникові влади право контролювати виконання умов договору й вимагати дострокового його розірвання).

Спираючись на наведені міркування, можна підсумувати, що при тлумаченні розглянутих дефініцій законодавець намагався об'єднати в їх текстах найсуттєвіші ознаки відповідних правових категорій. Разом із тим наведені визначення не позбавлені недоліків, а тому потребують подальшого дослідження й конкретизації, бо неоднотайне їх сприйняття може призвести до нестабільного застосування правових норм.

**Список літератури:** 1. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с. 2. Административное право Украины: Академ. курс: У 2-х т. – Т. 1: Загальна частина / Голова колегії В.Б. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 6. Офіційний вісник України.

Надійшла до редакції 01.11.2007 р.