

УДК 342.92

О.Б. АНДРЕЄВА, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНТЕРЕСІВ

Ключові слова: судовий захист, публічно-правовий, компетенція, суд, спор

Становлення в Україні правової держави неможливе без розвитку адміністративної юстиції, що є його невід'ємним інститутом. У цьому напрямі в рамках судової реформи робляться певні кроки по реалізації концепції адміністративних судів в Україні і кодифікуванні законодавства, регулюючого розгляд і вирішення адміністративних суперечок. Адміністративна юстиція є однією з соціальних технологій вирішення суперечок, що виникають з адміністративно-правових стосунків. У цьому контексті перед українським правотворцем постає завдання не лише концептуального осмислення оптимальних організаційних і процесуальних форм адміністративної юстиції, але і теоретичної інтерпретації адміністративної суперечки як її предмету.

Останніми роками інтерес до проблеми адміністративної суперечки в нашій науці помітно зріс. Проте? навряд чи можна ще говорити про ґрунтовну розробку теоретичної конструкції адміністративної суперечки, що передбачає встановлення певного консенсусу серед учених відносно його поняття, структури, видів.

Вивченню питань публічно-правового характеру спору присвятили свої праці В. Бевзенко, В. Бойцов, А. Зеленцов, Р. Куйбіда, В. Стефанюк, Н. Хлібороб, Ю. Шемчушенко, разом із тим, розмежування судового захисту публічно-правових спорів залишаються поза увагою вчених. Тож метою статті є визначення сутності судового захисту публічно-правових інтересів, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та

необхідність судового захисту у зазначеній сфері. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: охарактеризувати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності судового захисту публічно-правових інтересів; здійснити аналіз публічно-правових спорів, що містяться в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС); надати пропозиції щодо вдосконалення судового захисту публічно-правових інтересів.

Відомо, що публічне право регулює стосунки, що забезпечують загальнодержавний (публічний) інтерес.

У сферу публічного інтересу входять інтереси держави взагалі, регіонів, муніципальних утворень, а також інтереси, пов'язані з соціальною, економічною, екологічною, іншою безпекою і так далі Провідним суб'єктом публічно-правових стосунків виступає держава в особі державних і муніципальних органів (особливо коли органам місцевої самоврядування делеговані державні повноваження) і їх посадових осіб.

Публічний інтерес захищається в ході вирішення публічно-правових спорів. Звертаючись до останніх, можна виділити два рівні проблем. Перший пов'язаний з формулюванням самого поняття публічно-правової суперечки. Другий – з проблемами розгляду і вирішення їх.

У словниках спір визначається як взаємне домагання про що-небудь, вирішуване переважно судом [1, с.530]. Тому можна, ймовірно, сказати, що публічно-правова суперечка передбачає розбіжність між суб'єктами права, вирішуване в суді. Але, з одного боку, вирішення сторонами спірних питань, що виникають в ході реалізації публічно-правових стосунків, може здійснюватися і не в суді, а за допомогою так званого альтернативного вирішення суперечок (переговори, посередництво, третейський суд), на основі договору і угод.

З іншого боку, можливо, не варто ототожнювати поняття «суперечка» і «розбіжність». Наприклад, юридична особа зобов'язана платити податки на користь держави. Ніхто з цим не сперечається, але податки не платяться. Спора

як такого немає, але належні правовідносини цієї юридичної особи і держави не складаються. У наявності розбіжність, але не суперечка.

Професор Ю.О. Тіхоміров визначає публічно-правову суперечку через «встановлену законом процедуру розгляду уповноваженими органами домагань суб'єктів права з приводу їх інтересів, актів і дій публічного (суспільного) характеру» [2, с.8–16].

У будь-якому випадку, незалежно від технічних тонкощів юридичної мови, публічно-правова суперечка: 1) передбачає наявність в якості хоч би одного з учасників сторони з публічно-правовою компетенцією; 2) пов'язаний, перш за все, зі сферою публічно-правового регулювання, діапазон якого постійно розширюється, охоплюючи діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування і їх компетенцію, реалізацію виборчих прав, бюджетні і міжбюджетні стосунки, податки, фінанси і багато що інше.

Виходячи з наочного вмісту можна виділити ті групи публічно-правових суперечок, де адміністративно-правовий аспект є найбільш явним. Наприклад, судовий нормоконтроль, спори щодо компетенції, економічні спори.

Перша пов'язана зі здійсненням судового нормоконтроля. Це справи: про визнання незаконними нормативно-правових актів; дій (бездіяльності) посадових осіб і колегіальних органів влади, управління і суспільних об'єднань; про визнання недійсними ненормативних актів органів державної влади, органів місцевої самоврядності та інших органів.

У даний час виділяється конституційний нормоконтроль, контроль адміністративних судів і судів загальної юрисдикції. І тут виникає цілий ряд проблем.

Конституційний нормоконтроль здійснюється Конституційним Судом України. Якщо Конституційний Суд може визнати акти або їх окремі положення неконституційними, внаслідок чого вони втрачають силу (п.2 ст.152 Конституції України [3]), то повинен існувати і чіткий механізм виконання таких рішень. Тому при здійсненні судового нормоконтролю треба зберегти баланс судової вла-

ди, з одного боку, і законодавчої – з іншою; їх самостійність.

Поряд із конституційним контролем адміністративні суди контролюють законність правових актів органів виконавчої влади, що зачіпають права і законні інтереси організацій і громадян в підприємницькій сфері.

Діє контроль судів загальної юрисдикції за законністю рішень і дій органів виконавчої влади і їх посадових осіб. Але, не дивлячись на те, що саме ці суди розглядають значну частину публічно-правових суперечок, їх компетенція формується за залишковим принципом. Тому для вирішення у тому числі й цієї проблеми так необхідно прийняття окремого закону «Про суди загальної юрисдикції».

До групи публічно-правових суперечок, пов'язаних з судовим нормоконтролем, щільно примикають і спори про компетенцію. Вони виникають за наявності протиріччя між суб'єктами компетенції, яке руйнує баланс їх прав і обов'язків, заважає діяти чітко і злагоджено.

Тим часом публічно-правові спори цієї групи можуть виникати на різних рівнях. Це можуть бути спори:

- між владними суб'єктами на рівні владної горизонталі (урядом і парламентом, урядом і президентом);
- у стосунках державних органів і органів муніципальних утворень.

В даний час повноваженнями вирішувати спори про компетенцію між органами державної влади наділений Конституційний суд України. Найчастіше ці повноваження реалізуються через розгляд справ, пов'язаних з нормоконтролем.

Але зараз не просто уточнити компетенцію вже існуючих судів, а вбудувати сюди адміністративну юстицію, вирішити, який рівень суперечок про компетенцію зможуть розглядати адміністративні суди.

В окрему групу можна виділити економічні спори: про порушення податкового, бюджетного, антимонопольного, митного законодавства. Ці спори важливі, по-перше, тому, що пов'язані з найбільш значимою сферою суспільних стосунків – економікою. По-друге,

кількість суперечок в цій сфері за останні роки швидко зростає. І, по-третє, слабкість економіки, неузгодженість норм економічних законів обумовлюють втягування некомпетентних або корумпованих посадових осіб органів влади в орбіту виникаючих публічно-правових суперечок саме економічного характеру.

Тому потрібно закріпити чітке формулювання поняття «Економічні спори», а також вирішити проблему визначення підвідомчості і підсудності публічно-правових суперечок цієї категорії, оскільки неузгодженість і розрізненість норм, регулюючих ці питання, зважає суддям прийняти однозначне рішення.

Досить велику групу економічних публічно-правових суперечок розглядають адміністративні суди. Це спори: 1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 2) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби; 4) вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (п.1, 2, 4 ст.18 КАС України) [4, 5].

Певними повноваженнями по розгляду економічних суперечок публічно-правового

характеру володіють суди загальної юрисдикції.

Судова форма залишається сьогодні найбільш надійною, що забезпечує всебічний підхід до розгляду суперечок взагалі, і публічно-правових зокрема. На жаль, множинні колізії, властиві сучасному законодавству, викликають труднощі у визначенні компетенції різних видів судів, не дають можливості чітко і однозначно визначити їх підвідомчість.

Таким чином, вдосконалення судової системи в рамках даної проблеми захисту публічного інтересу в ході вирішення публічно-правових суперечок передбачає декілька напрямів, і, перш за все, прудкість розгляду справ і вирішення суперечок, високу якість правосуддя. Перше визначається чіткістю і письменністю матеріальних і процесуальних норм права, друге – кваліфікацією, етичною готовністю суддівських кадрів здійснювати правосуддя.

Що стосується юридичної техніки, якості законів, що діють, містять матеріальні і процесуальні норми, то в даний час в рамках судової реформи розглядається об'ємний пакет нових законопроектів і поправок до чинного процесуального законодавства (приклад: проект «Адміністративно-процедурний кодекс» і так далі [6]). Ухвалення закону допоможе зняти багато процесуальних проблем, пов'язаних з вирішенням публічно-правових суперечок (перш за все, підвідомчість різних видів суперечок тим або іншим судам).

Можливість вирішення другої проблеми – браку кадрів і гідного соціального забезпечення суддів – визначається економічною реальністю нашої держави і необхідністю зробити акцент на вивченні і вихованні суддівських кадрів, які, враховуючи всі нюанси, зможуть швидко і грамотно розглядати справи, підтримуючи честь свого «мундира», економлячи час і засоби учасників публічно-правової суперечки, захищаючи публічний інтерес.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник української мови : в 11 т. Т. 9 / Білодід І. К. та ін. – К., 1978. – 917 с.

2. Тихомиров Ю. А. Публично-правовые споры / Тихомиров Ю. А. // Право и экономика. – 1998. – № 6. – С. 8–13.

3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

4. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Основы адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=44893.

Андреева О. Б. Судовий захист публічно-правових інтересів / О. Б. Андреева // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 16–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13aobppi.pdf>

Висвітлена сутність та зміст судового захисту публічно-правових інтересів. Проаналізовано підходи різних вчених щодо публічно-правових інтересів. Акцентована увага на розрізненні компетенції між різними судами.

Андреева О.Б. Судебная защита публично-правовых интересов

Освещена сущность и содержание судебной защиты публично правовых интересов. Проанализированы подходы разных ученых относительно публично правовых интересов. Акцентируется внимание на разграничении компетенции между разными судами.

Andreeva O.B. Judicial Protection of the Public Interest Legal

The article is devoted illumination of essence and maintenance of judicial defence in public legal interests. Approaches of different scientists are analyzed in relation to in public legal interests. An author accents attention on distinction of jurisdiction between different courts.