

УДК 342.922:347.994(477)

Е.В. Катаєва,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, НА ЯКІ ПОШИРЮЄТЬСЯ ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Статтю присвячено актуальним проблемам судового розгляду справ у судах адміністративної юрисдикції. Розкрито сутність та зміст феномена “юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ”, а також особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Сформульовано пропозиції з удосконалення чинного законодавства, яке регламентує адміністративне судочинство.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративна справа, адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ, публічно-правовий спір.

Статья посвящена актуальным проблемам судебного рассмотрения дел в судах административной юрисдикции. Раскрыты сущность и содержание феномена “юрисдикция административных судов Украины по решению административных дел”, а также особенности определения публично-правовых споров, на которые распространяется юрисдикция административных судов. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего административное судопроизводство.

Ключевые слова: административный суд, административное дело, административное судопроизводство, юрисдикция административных судов Украины по решению административных дел, публично-правовой спор.

Paper is devoted to the issues of judicial proceedings in the courts of administrative jurisdiction. The essence and content of the phenomenon of “jurisdiction of administrative courts of Ukraine on resolving administrative cases”, as well as determining of features of public law disputes that are within the jurisdiction of administrative courts are considered. Proposals and recommendations for an improvement of current legislation regulating administrative proceedings are formulated.

Keywords: administrative court, administrative cases, administrative proceedings, jurisdiction of administrative courts of Ukraine to resolve administrative cases, public dispute.

Із набранням у 2005 році чинності Кодексу адміністративного судочинства України й формуванням системи адміністративних судів конституційна теза про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, практично почала виконуватися шляхом здійснення адміністративними судами правосуддя щодо публічно-правових спорів. Водночас аналіз наукової літератури свідчить про тривалу дискусію навколо проблематики, пов'язаної зі здійсненням правосуддя за спеціалізацією та недосконалістю практики застосування правового механізму спеціалізованого правосуддя в Україні. Нагальним, зважаючи на неоднозначне, а інколи помилкове трактування понять юрисдикції судів та підсудності, юрисдикції й судової компетенції, розподілу юрисдикцій між судами є вироблення єдиного

підходу в розумінні зазначених категорій. У Конституції України закріплено систему судів загальної юрисдикції, яка будується за принципами територіальності і спеціалізації. Згідно зі ст. 125 Конституції України за цими принципами найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Спеціалізовані суди є невід'ємною частиною системи судів загальної юрисдикції і входять до її складу як самостійна структура, про що свідчить ч. 3 ст. 124 Основного Закону України, у якій зазначається, що "судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції"[1]. Розмежування компетенції між судами щодо здійснення правосуддя з розгляду різних категорій судових справ виступає гарантією права на ефективний судовий захист. Оскільки всі види спеціалізацій судів загальної юрисдикції призначені для безпосереднього захисту прав і свобод особи відповідно до гарантованого Конституцією України права людини та громадянина на судовий захист, у тому числі й права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, нагальними наразі виступають питання, пов'язані із предметом регулювання інституту адміністративного судочинства в Україні, зокрема особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, їх співвідношення з іншими спорами, що підлягають вирішенню у порядку судочинства цивільного, господарського, кримінального, конституційного.

Питання становлення спеціалізованих судів досліджувалися в наукових працях як вітчизняних вчених-практиків, так і зарубіжних дослідників, зокрема: О.П. Альохіна, Л.С. Анохіної, Т.В. Апарової, Д.М. Бахраха, О.Д. Бойкова, Л.С. Гамбурга, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, І.М. Зайцева, М.В. Карасьової, М.М. Кобилецького, В.А. Ковальова, В.В. Кривенка, В.С. Кульчицького, І.Є. Марочкіна, Е.Б. Мельникової, О.Р. Михайленка, М.М. Михеєнка, В.В. Молдована, М.І. Настюка, В.І. Німченка, Т.О. Новікової, В.Т. Нора, В.Т. Окіпнюка, Г.М. Омеляненко, В.М. Палій, І.М. Паньонка, Л.І. Пахолок, І.Л. Петрухіна, С.В. Познишева, Ю.Є. Полянського, Л.Т. Присташ, Д.М. Притики, Ф.М. Решетникова, А.Х. Саїдова, А.О. Селіванова, Н.В. Сібільової, Н.П. Сизої, Н.М. Силенко, В.Є. Скоморохи, В.С. Смородинського, Д.С. Сусла, В.С. Стефанюка, М.І. Тітова, П.Й. Тищика, А.П. Ткача, О.В. Тодоцака, С.В. Філіпова, А.І. Черв'якова, Г.Г. Черемних, В.П. Шевченка, В.І. Шишкіна, О.М. Якуби, А.Г. Яреми та ін. Проблематиці розмежування судової юрисдикції з розгляду публічно-правових спорів приділяли увагу у своєму науковому доробку такі вчені-адміністративісти як : В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.С. Стефанік та ін. Однак незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають важливе теоретичне і практичне значення, чимало питань порушеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це, метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів вказаної проблематики, аналіз категорії юрисдикції адміністративних судів, визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, їх співвідношення з іншими спорами, що підлягають вирішенню у порядку інших видів судочинства, розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції, формування пропозицій з удосконалення чинного законодавства України, яке регламентує адміністративне судочинство.

Судова юрисдикція відповідно до Конституції України, як слушно наголошує М.І. Смокович, визначає сферу судової влади та багатоступеневу диференціацію

повноважень різних судів з розгляду справ. Судова юрисдикція як правовий інститут визначає структурно-функціональний характер судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та наявної судової системи. З одного боку, юрисдикція визначає діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а з іншого, – сферу загальних (спеціалізованих) судів [3, с. 37–38].

На думку Ю.П. Битяка, аналіз положень Цивільного процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України), Господарського процесуального кодексу України (надалі – ГПК України) та Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до компетенції одного із видів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [4, с. 78].

У свою чергу, В.М. Бевзенко зазначає, що для визначення адміністративної юрисдикції необхідно враховувати наявність та зміст таких критеріїв, як: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу. Далі він зауважує, що загалом ці критерії однаковою мірою характерні для усіх публічно-правових спорів, які можуть розглядатися судами загальної та конституційної юрисдикції. Проте відмінність цих критеріїв полягає, по-перше, у їх змісті, по-друге, у підставах їх виникнення [5, с. 182–183].

Відповідно до ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється на правовідносини, що виникають, у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [2].

Зважаючи на викладене вище, можна зробити висновок, що ст. 17 КАС України спрямована на відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції та на запобігання спорам щодо юрисдикції. Вказана стаття встановлює категорії справ, які належать до адміністративної юрисдикції і мають вирішуватися за правилами адміністративного судочинства. Крім того, вона містить перелік справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів, а саме публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України, які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства, про накладення адміністративних стягнень, щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Безпосередньо предмет юрисдикції адміністративних судів як один із основних елементів цієї юрисдикції обумовлює відмінності адміністративного судочинства

від інших видів – цивільного, господарського, кримінального, конституційного судочинства. Загалом для визначення предмета юрисдикції адміністративних судів у КАС України використано три способи, а саме через: поняття адміністративної справи (п. 1 ст. 3); перелік категорій справ, що належать до предмету адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 17); перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмету адміністративної юрисдикції (ч. 2 ст. 17).

Окремо варто зупинитися на загальному визначенні предмета юрисдикції адміністративних судів, сутність якого полягає у тому, що публічно-правові спори обов'язкового розглядаються адміністративними судами, якщо у них хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Вжитий у КАС України термін “суб'єкт владних повноважень” означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі при виконанні делегованих повноважень. Тобто в порядку адміністративного судочинства може здійснюватись захист не лише від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів державної влади, але й інших суб'єктів, наділених владою в силу закону або рішень уповноважених державних органів (делегування). Відтак, наявність у суб'єкта встановлених законом повноважень, які реалізуються ним на підставі власного, одностороннього волевиявлення, внаслідок чого для протилежного суб'єкта виникають правові наслідки, у тому числі пов'язані зі зміною його правового статусу, свідчить про владну природу таких повноважень, а сам суб'єкт підпадає під визначення поняття “суб'єкт владних повноважень” в розумінні КАС України. При цьому слід зауважити, що юрисдикція адміністративних судів відповідно до ч. 2 ст. 4 КАС України охоплює всі публічно-правові спори за участю суб'єктів владних повноважень. Виняток становлять лише спори щодо правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму, що віднесені до адміністративної юрисдикції незалежно від того, чи виступає учасником цих правовідносин суб'єкт владних повноважень, чи ні.

У пункті 2 Постанови Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” (надалі – Постанови ВАС України) за змістом частини другої статті 4 КАС України від 6 липня 2005 року № 2747-IV зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Законодавство не містить визначення терміна “публічно-правовий спір”. Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне [6].

У науці адміністративного права існує декілька підходів до визначення поняття адміністративно-правового спору. У вузькому розумінні під цим поняттям розуміють спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [8, с. 127].

Беручи до уваги той факт, що у ФРН вузьке розуміння адміністративно-правового спору не має конкретного характеру і призвело до розподілу підсудності між федеральним адміністративним, фінансовим, соціальним та загальними судами. Загальні адміністративні суди розглядають спори про комунальні податки, платежі та збори разом зі справами про соціальну допомогу, про державні виплати для покриття видатків, пов'язаних з винайомом житлового приміщення або зі справами про виплати на освіту. І, навпаки, фінансові суди можуть розглядати спори, які у вузькому значенні не належать до податкового законодавства. Крім того, до підсудності загальних судів віднесені деякі публічно-правові спори, такі як спори про компенсацію державою шкоди, завданої державними посадовцями тощо [9]. З огляду на цей досвід, підтримуємо позицію тих науковців, які вважають, що запровадження фінансового та соціального суду в Україні є недоцільним, бо розподіл адміністративних справ між різними судами потребуватиме значного організаційно-фінансового ресурсу та тривалого часу для усунення законодавчих колізій, дублювань і прогалин при визначенні підсудності спорів за участю суб'єктів владних повноважень [8, с. 127].

У широкому розумінні під поняттям “адміністративно-правовий спір” розуміють всі публічно-правові спори [10, с. 11].

Так, В.Б. Авер'янов наголошував, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав [11].

Публічно-правовий спір, на думку Н.Є. Хлібороб, є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру “орган публічної влади (посадова особа) – невідомий суб'єкт публічно-правових відносин”, “орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)”, “орган публічної влади – публічний службовець” конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей прав [12, с. 227].

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (п. 3 зазначеної вище Постанови ВАС України).

Отже, головною ознакою публічно-правових спорів є участь у них хоча б однієї зі сторін суб'єкта владних повноважень. Окрім того, оскільки відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 та ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, необхідною ознакою

належності справи до адміністративної юрисдикції є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій та повноважень, і ці функції та повноваження повинні здійснюватись ним саме у тих публічно-правових відносинах, у яких виник спір.

Таким чином, здійснивши загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різній судовій спеціалізації, можна визначити певні критерії розмежування спорів, а саме за: суб'єктним складом сторін спору, предметом спірних правовідносин, характером спірних правовідносин. Водночас практика розгляду справ адміністративними судами свідчить про наявність помилок практичного застосування норм, пов'язаних як з юрисдикційною визначеністю, так і з підсудністю спорів адміністративним судам. Помилки судів під час вирішення цього питання та юрисдикційні конфлікти, пов'язані з видами судочинства, негативно впливають на реалізацію принципу доступності до суду. Водночас ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, і потребують правового захисту в суді. Слід вказати на те, що хоч ст. 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, вона встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії та бездіяльність. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації чи мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Також слід зауважити, що право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім названої вище статті, впливає й з інших статей Основного Закону України. Так, ч. 2 ст. 3 Конституції України передбачено відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а ч. 1 ст. 8 визнається принцип верховенства права, який у контексті здійснення адміністративної юрисдикції означає, що усі фізичні та юридичні особи рівні у своїх правах і суди контролюючи дотримання законів є незалежними у своїй діяльності. Крім того, ст. 56 Конституції України гарантує кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [1].

Таким чином, до юрисдикції адміністративних судів КАС України віднесено розгляд і вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, у яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, діями чи бездіяльністю порушив їхні права, свободи чи інтереси. Визначаючи коло правових актів, які можуть бути оскаржені до адміністративних судів, необхідно виходити з принципу, що жоден правовий акт не повинен бути виведеним з-під контролю судів на предмет його конституційності та законності чи відповідності цього акта правовому акту вищої юридичної сили. Під рішенням суб'єкта владних повноважень у контексті положень КАС України слід розуміти

нормативно-правові акти, дія яких поширена на невизначене або визначене загальними ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб, а також правові акти індивідуальної дії, які є фактично актом одноразового застосування норм права і їх дія поширюється на конкретних осіб або вони стосуються конкретної ситуації. Тобто можна сказати, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію.

Окремо варто зупинитися на особливостях провадження в окремих категоріях адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які встановлені КАС України, зокрема: у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (ст. 171), щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, якщо законом не встановлено іншого порядку оскарження (ст. 181), щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності, що обмежують реалізацію права на мирні зібрання (ст. 183). Так, рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби може бути оскаржено за правилами адміністративного судочинства, якщо такі рішення, дії або бездіяльність не пов'язані з виконанням судових рішень у цивільних та господарських справах. Суд контролює виконання судових рішень у цивільних та господарських справах у порядку, що встановлено відповідно розділом VII ЦПК України і ст. 1212 ГПК України. І хоч за предметною спрямованістю таке оскарження є публічно-правовим спором, проте воно нерозривно пов'язане із виконанням судового рішення, тому судовий контроль за виконанням судових рішень здійснює суд, який видав виконавчий документ. У всіх інших випадках, коли оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби не віднесено до юрисдикції інших судів, воно є предметом юрисдикції адміністративних судів. Йдеться насамперед про рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби у відносинах щодо виконання судових рішень в адміністративних справах, а також рішень інших органів та посадових осіб, що можуть виконуватися примусово. Разом з тим, необхідно враховувати, що ст. 383 ЦПК України і ст. 1212 ГПК України визначено обмежене коло осіб, які мають право оскаржити рішення, дії та бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у порядку цивільного та господарського судочинства, а тому справи за зверненням інших осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби при виконанні зазначених судових рішень належать до компетенції адміністративних судів.

Отже, як слушно зауважує А. Осадчий, хоча здебільшого на публічно-правові спори поширюється адміністративна юрисдикція, деякі їх різновиди вирішуються за правилами інших видів судочинства, при цьому правильне розмежування юрисдикції судів щодо розгляду таких справ виступатиме гарантією права на ефективний судовий захист у публічно-правовій сфері [7, с. 106].

Вимоги щодо оскарження дій суб'єкта владних повноважень, що вчинені при здійсненні владних управлінських функцій і завдають шкоди честі, гідності і діловій репутації особи, у тому числі вимоги про зобов'язання суб'єкта владних повноважень спростувати протиправно поширені ним відомості, що завдало такої шкоди, чи в інший спосіб усунути порушення, розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України одночасно можуть бути вирішені вимоги про відшкодування шкоди. Водночас справи про захист честі, гідності і ділової репутації особи – суб'єкта владних повноважень не можуть розглядатися за правилами адміністративного судочинства, навіть якщо

посягання на відповідні права відбулося у зв'язку зі здійсненням владних управлінських функцій, оскільки йдеться про захист невідчужуваних прав особи, які належать їй незалежно від статусу особи як суб'єкта владних повноважень. Якщо особа перестає бути суб'єктом владних повноважень (її, наприклад, звільнено з посади), то в цивільному судочинстві її процесуальний статус не змінюється. Якби ж такі справи розглядалися за правилами адміністративного судочинства, то відбувалося б процесуальне правонаступництво (ст. 55 КАС України), і особа, якій завдана шкода, вибувала б з процесу. Такі міркування додатково підтверджують неналежність справ про захист честі, гідності і ділової репутації особи, яка є суб'єктом владних повноважень, до предмета адміністративної юрисдикції.

Якщо надійшла позовна заява із вимогами, що не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, це є підставою для відмови у відкритті провадження у такій адміністративній справі відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України. А якщо провадження у справі було відкрито, після з'ясування, що вона не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, провадження має бути закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України незалежно від того, суд якої інстанції розглядає справу – першої, апеляційної чи касаційної. Тому відповідач, заперечуючи проти позову, за наявності підстав може посилатися на те, що провадження відкрито у справі, розгляд якої не належить до адміністративної юрисдикції.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що закріплення в КАС України поняття “публічно-правовий спір” сприятиме не лише визначенню предмета судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства, а й сфери функціонування адміністративного судочинства, його мети і спрямованості на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Основними ознаками публічно-правового спору як предмета юрисдикції адміністративного суду є те, що: по-перше, виникає він у сфері публічно-правових відносин; по-друге, основним учасником цього спору виступає суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції, по-третє, предметом публічно-правового спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори, які порушують права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.
4. Битяк Ю.П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 78–81.
5. Бевзенко В.М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 180–195.
6. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/para3#n3>.
7. Осадчий А. Юрисдикція судів з розгляду публічно-правових спорів / А. Осадчий // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 101–106.

8. *Квак В.В.* Поняття “публічно-правовий спір” та “адміністративно-правовий спір” в законодавчій термінології / В.В. Квак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7. – С. 125–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_33.

9. *Галлиган Д.* Административное право. История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.Полянский, Ю. Стариков. – М. : Москва юристь, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1794.html.

10. *Николаева Л.А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л.А. Николаева. – Ленинград : ЛГУ, 1973. – 153 с.

11. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України [Текст] / О.М. Пасенюк [та ін.] ; заг. ред. О.М. Пасенюк ; Вищий адміністративний суд України. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

12. *Хлібороб Н.Є.* Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів / Н.Є. Хлібороб // Держава та регіони. – Серія. Право. – 2010. – Вип. 3. – С. 214–220.

Отримано 22.10.2015