



УДК 342.95

ПИТАННЯ ПІДХОДУ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Рябченко О.П., д. ю. н., професор,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університет державної фіiscalnoї служби України

Романяк М.М., к. ю. н., доцент,
професор Інституту Управління державної охорони України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено обґрунтуванню підходу щодо визначення предмета судової адміністративної юрисдикції. Запропоновано визначати предмет, виходячи із систематизації прав, свобод, законних інтересів. Визначено його складові частини.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судова адміністративна юрисдикція, права, свободи, законні інтереси, публічно-правовий спрі.

Статья посвящена обоснованию подхода к определению предмета судебной административной юрисдикции. Предложено определять предмет на основе систематизации прав, свобод, законных интересов. Определены его отдельные составляющие.

Ключевые слова: административное судопроизводство, судебная административная юрисдикция, права, свободы, законные интересы, публично-правовой спор.

Riabchenko O.P., Romanyak M.M. REGARDING THE JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE JURISDICTION OBJECT DEFINING

The article is devoted to substantiation of the approach to the judicial and administrative jurisdiction object definition. There asked to identify one on the basis of the rights, freedoms, legitimate interests systematization, separate components of one are defined.

Key words: administrative proceedings, judicial administrative jurisdiction, rights, freedoms, legitimate interests, public legal dispute.

Постановка проблеми. Вирішення проблеми конкретизації предмета судової адміністративної юрисдикції сприяє вдосконаленню судового захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах, враховуючи існування в судовій практиці конкурентної юрисдикції, особливо між адміністративними і господарськими судами. Роз'яснення Вищого адміністративного суду України, надане у постанові Пленуму від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [1] не дозволяє сформувати чіткий підхід щодо вирішення питання про належність правового спору до судової адміністративної юрисдикції, оскільки містить приписи, які передбачають необхідність вирішення суддями теоретичної проблеми встановлення належності спірних правовідносин до публічно-правових. Однією із причин формування правової позиції Вищого адміністративного суду України, викладеної у вказаний постанові, є використання у правовій нормі, якою передбачено регламентацію юрисдикції адміністративних судів, понять, що не є усталеними та широко не використовувались у науці адміністративного права до набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема поняття «суб’єкт владних повноважень», «публічна служба», «адміністративний договір». До того ж у сучасних наукових напрацюваннях у напрямку формування теоретичних положень, прийнятних для науки та практики нормотворення і правозастосування, мають місце суттєві розбіжності

у підходах щодо визначення певних категорій, зокрема «суб’єкт владних повноважень», «адміністративний договір». Щодо категорії «публічна служба», то сучасні наукові підходи до визначення її сутності і змісту не передбачають принципових застережень та істотної різниці у поглядах.

Ступінь розробленості проблеми. У наукових роботах з адміністративного права і процесу проблему формування підходу до визначення предмета судової адміністративної юрисдикції досліджували В.Б. Авер'янов, Л.В. Бринцев, І.П. Голосніченко, О.В. Кузьменко, Ю.С. Пед'яко, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.А. Сьоміна та ін. Запропоновані вченими теоретичні положення є основою подальшої дослідницької аналітичної діяльності у цьому напрямку.

Мета статті – запропонувати підхід щодо визначення предмета судової адміністративної юрисдикції.

Викладення основного матеріалу. Звернення до вказаної постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України дозволяє виділити п. п. 2–5, у яких запропоновано підхід щодо вирішення питання про юрисдикцію адміністративних судів. У цій постанові запропоновано такі правила відмежування юрисдикції: понятійно-функціональне відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), якою визначено адміністративну справу; змістовне, що передбачає встановлення належності публічних правовідносин до управлінських чи правовідносин, пов'язаних



із публічним формуванням суб'єкта владних повноважень; компетенційне, що враховує перелік публічно-правових спорів, які визначені такими, що належать до юрисдикції адміністративних судів відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України; виключне, що охоплює перелік публічно-правових спорів, які до юрисдикції адміністративних судів не належать (ч. 3 ст. 17 КАС України). Основним критерієм розмежування виступає поділ права на приватне і публічне.

Спираючись на наведені приписи постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», досить складно вирішити проблему належності правового спору до публічного та, відповідно, виділити категорії спорів за вказаними правилами. На захист цього припущення слід навести останні теоретичні положення науки адміністративного права, за якими уведено такі нові категорії: «публічна адміністрація» (яка по суті є державно-управлінською, а не юридичною, зважаючи на ту обставину, що вказаний термін широко застосовувався у публікаціях із державного управління, а в науці адміністративного права прийнятними є терміни «державне управління», «управління», «організація», «регулювання» тощо), «адміністративні повноваження» (І.С. Гриценко, Р.С. Мельник та ін. [2] тощо). Тож, враховуючи необхідність формування чітких науково обґрунтованих категорій у галузі адміністративного права, застосування нових термінів та пропозиція визначення належності правового спору до судової адміністративної юрисдикції на основі правової доктрини виглядає дещо сумнівним. Як наслідок – ускладнення у процесі вирішення питання про судову юрисдикцію, затягування у розгляді справ та фактичні проблеми із захистом прав, свобод і законних інтересів. Разом із тим слід вказати, що наведені теоретичні новели потребують теоретичного опрацювання, результати якого згодом доцільно врахувати у чинному законодавстві.

Серед першочергових проблем, які постали перед адміністративними судами, виникла проблема розмежування судових юрисдикцій у спорах, що випливають із публічно-правових відносин, а також проблема доцільності включення до судової адміністративної юрисдикції справ за зверненням суб'єктів владних повноважень відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС України. На недоцільність поширення судової адміністративної юрисдикції на справи за зверненням суб'єкта владних повноважень звертали увагу вчені (зокрема, Л.В. Бринцева та ін.). Разом із тим особливої актуальності набуває вказана проблема у разі звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду про обмеження реалізації права на мирні зібрання, яке може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Наявна проблема обумовлена не тільки спірним характером існування такої категорії

публічно-правових спорів, але й недосконалістю чинного законодавства. Наразі питання організації і проведення мирних заходів регулюються Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який згідно з п. 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

Питання розмежування судових юрисдикцій залишається актуальним, особливо між адміністративними судами і Конституційним Судом України, адміністративними і господарськими судами. Наявність такої проблеми обумовлена, зокрема, необхідністю визначення сутності публічно-правового спору як предмета юрисдикції адміністративних судів (Ю.С. Педько, В.А. Сьоміна).

Вирішуючи питання розмежування адміністративної і конституційної юрисдикцій, доцільно виділити головну відмінність між конституційними та адміністративними правовідносинами, яка полягає у їх змісті. Хоч обидва види правовідносин виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і пов'язані з організацією їх діяльності, проте конституційні правовідносини мають державно-політичний зміст, а адміністративні – організаційно-регулятивний. Саме такий аналіз дозволяє уникнути наявних проблем щодо навантаження Конституційного Суду України справами, на визначення відповідності конституційній юрисдикції яких втрачається час, який міг би бути витраченим на розгляд значущих для гарантування конституційності в державі справ.

Існує також проблема уніфікації процедур позовного провадження. Так, статтею 183-З КАС України [3] передбачено врегулювання процедури провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів поряд із тим, що існує загальний порядок оскарження дій органів доходів і зборів відповідно до ст. 17 КАС України. В останньому випадку підставою звернення до адміністративного суду виступає публічно-правовий спір, сторонами якого є позивач і відповідач. У разі звернення органів доходів і зборів із поданням підставою не є спір про право, а таке провадження можна розглядати як різновид скороченого провадження. При цьому виникає загальна проблема відповідності процедур, передбачених ст. 183-З КАС України, завданням адміністративного судочинства, встановленим ст. 2 КАС України, особливо враховуючи встановлення форми звернення органів доходів і зборів до адміністративного суду, відмінної від позову.

Серед пропозицій, спрямованих на формування належного визначення предмета судової адміністративної юрисдикції, можна запропонувати трансформацію підходу щодо такого визначення.

У чинному КАС України законодавець застосував абстрактний спосіб викладення адміністративно-правових норм ст. 17, де вказано про юрисдикцію адміністративних судів. При цьому законодавець визначає перелік відповідних публічно-правових спорів, залишаючи його відкритим. Цей перелік сфор-



мований, виходячи зі специфіки функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень. Однак трансформація праворозуміння сутності і змісту діяльності суб'єктів владних повноважень із панівної, імперативної в таку, що обслуговує суспільні потреби, обумовлює викладення норми ст. 17 КАС України у редакції, що передбачає перелік категорій публічно-правових спорів, виходячи не зі специфікою діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Зрозуміло, що за таким підходом право звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду набуває декларативного характеру і втрачає актуальність, залишаючи при цьому право звернення громадянина, юридичної особи у разі порушення його права внаслідок прийняття владного рішення суб'єктом владних повноважень.

Слід зауважити, що до предмета захисту в адміністративних судах мають бути віднесені не всі права, свободи та інтереси громадянина, юридичної особи. Вказане випливає насамперед із норм п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС України, якими передбачено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Слід вказати і про передбачені чинним законодавством процедури адміністративного оскарження відповідно законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації». Адміністративне оскарження розглядають як спосіб позасудового захисту прав людини (зокрема, В.М. Бевзенко, О.Ю. Іващенко).

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України дозволяє виділити рішення від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини. Конституційний Суд України зазначає, що відносини між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, зокрема судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами [4]. Виходячи з наведеної правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції, можна виділити дві групи публічно-правових відносин: управлінські та охоронні, що визначає необ-

хідність виділення відповідних сфер реалізації прав, свобод, законних інтересів громадян, юридичних осіб, які можуть підпадати під юрисдикцію і адміністративних судів поряд із судами іншої юрисдикції.

Визначаючи права, свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб як предмет захисту в адміністративних судах, доцільно виходити не тільки з Конституції України, але насамперед із Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. та Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. № ETS N 005. Така пропозиція ґрунтуються на положеннях преамбули Загальної декларації прав людини, ст. 1 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, ст. 3 Конституції України, де визначено, що основним гарантом захисту прав людини є держава.

Висновки. Формування нових положень щодо предмета судової адміністративної юрисдикції доцільно здійснювати, спираючись на систематизацію прав, свобод, законних інтересів. Здійснюючи систематизацію, слід враховувати, що предмет судової адміністративної юрисдикції складатимуть не всі права, свободи та законні інтереси громадян, юридичних осіб, а тільки ті, реалізація яких пов'язана із здійсненням юридично владної діяльності суб'єкта владних повноважень у межах компетенції та функціонального призначення, передбаченого чинним законодавством. Вказане стосується, зокрема, видачі ліцензій, здійснення реєстрації, надання інших адміністративних послуг. Серед прав, свобод доцільно відзначити такі права: на доступ до публічної інформації, на підприємницьку діяльність, участь в управлінні державними справами та ін. До прав і свобод людини і громадянина, які можуть бути об'єктом захисту в адміністративних судах та предметом судової адміністративної юрисдикції, належать насамперед основні політичні права і свободи.

Запропонований підхід щодо визначення предмета судової адміністративної юрисдикції сприятиме не тільки належному правозастосуванню, але й забезпечить однозначність сприйняття громадянами, юридичними особами її призначення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 // Юридичний вісник України. – 2013. – № 25.
2. Загальне адміністративне право : [підручник для ВНЗ] / [П.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком-Інтер, 2015. – 568 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
4. У справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини : Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3724.