

УДК 342.922:347.994(477)

Ганна Панова,*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЯК КРИТЕРІЙ ВТРУЧАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В РОЗСУД СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

На підставі аналізу законодавства, судової практики в адміністративних справах, адміністративно-правової науки адміністративно-правові відносини класифіковано на види. Зроблено висновок, що зміст оцінки адміністративним судом критеріїв втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації залежить від різних чинників – стадій адміністративного процесу, частини (етапу) такої стадії, судової інстанції та її повноважень.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, правовідносини, втручання, розсуд суб'єкта публічної адміністрації, адміністративний суд, адміністративний процес.

Національним адміністративним процесуальним законодавством адміністративні суди наділені повноваженнями втручатися у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Про втручання адміністративного суду ми маємо можливість судити зі змісту статей Кодексу 162, 1711-1837 КАС України адміністративного судочинства України 2005 року. Так, у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про (ч. 2 ст. 162 КАС України) [1]:

- 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;
- 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;
- 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;
- 4) стягнення з відповідача коштів;
- 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 6) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 162 КАС України) [1].

Можна було б вважати, що вказані підстави для втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації є однозначними й вичерпними. Однак існують й інші законодавчі приписи, які у сукупності з нормами Кодексу адміністративного судочинства України не лише не дають єдиної відповіді, як саме має діяти адміністративний суд за цих різних законодавчих приписів, але й ускладнюють прийняття ним остаточного рішення.

Дослідження та публікації з обраної теми. Внаслідок суперечливих і різних законодавчих приписів у державі формувалася й продовжує формуватися неоднакова судово-практична, а адміністративні суди, реалізуючи значний обсяг повноважень, ухвалюють протилежні рішення в одних і тих самих спірних правовідносинах. Непоодинокими є випадки спостерігаються щодо адміністративних справ, котрі пов'язані із захистом та відновленням майнових прав фізичних і юридичних осіб. До таких адміністративних справ, зокрема, можна віднести справи про так зване бюджетне відшкодування (або справи про повернення помилково та/або надміру сплачених/зарахованих до бюджету митних/податкових та інших обов'язкових платежів), справи про державну реєстрацію об'єктів нерухомості.

Очевидно, що існує чимало обставин (законодавчих приписів, фактичних обставин справи тощо), які обумовлюють рішення адміністративного суду в конкретній адміністративній справі, підстави, межі й зміст втручання цього суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Мусимо констатувати, що однозначних, науково узагальнених, систематизованих, обґрунтованих і законодавчо закріплених обставин, які впливатимуть на рішення адміністративного суду щодо його втручання у розсуд суб'єкта публічної адміністрації, наразі немає.

Мета статті. Отже, дослідивши особливості здійснення судочинства адміністративними судами в деяких категоріях адміністративних справ, оцінивши положення національного законодавства, практики Європейського суду з прав людини, ми переконуємося в об'єктивній нагальності наукового розроблення та обґрунтування сукупності однозначних критеріїв оцінки спірних адміністративно-правових відносин та підстав втручання адміністратив-

ного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Такі критерії мають являти собою обов'язковий набір обставин (положень) фактичного й нормативного характеру, оцінивши які, адміністративний суд зможе ухвалити однозначне рішення щодо спірних адміністративно-правових відносин, наявності підстав втручання в розсуд суб'єкта публічної адміністрації, захисту (відновлення) суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

Основний виклад матеріалу дослідження.

По суті, критерії втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації, повсякчас та іманентно притаманні його аналітичній діяльності, – дослідницька активність та оцінка фактів, спірних правовідносин, положень нормативних актів тощо. Оцінка адміністративним судом критеріїв втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації – один зі складників алгоритму аналітичної діяльності адміністративного суду, який здійснює судочинство у конкретній адміністративній справі. Таку оцінку критеріїв можна вважати інструментом ухвалення законного й обґрунтованого рішення адміністративного суду, а отже, інструментом захисту (відновлення) суб'єктивних прав, свобод, сприяння здійсненню законних інтересів.

Зважаючи на сутність та види розсуду суб'єкта публічної адміністрації, дослідивши аналітичну діяльність адміністративного суду, можемо стверджувати, що оцінка адміністративним судом критеріїв його втручання в розсуд суб'єкта публічної адміністрації тією чи іншою мірою здійснюється ним упродовж усього розгляду та вирішення адміністративної справи, відтоді, як провадження в адміністративній справі відкривається, і до перегляду судових рішень у суді касаційної інстанції включно.

Втім, зміст оцінки адміністративним судом критеріїв втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації залежить від різних чинників: стадії адміністративного процесу, частини (етапу) такої стадії, судової інстанції та її повноважень.

Показово, що законодавче врегулювання обставин (критеріїв) оцінки предмета дослідження в адміністративному процесі передбачене у різних нормах Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема у ст. 2, 86, 162 КАС України 2005 року. «Суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Ніякі докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності» (ст. 86 КАС України 200 року). «Під час прийняття постанови суд вирішує: 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих право-

відносин» (п.п. 1-3 ч. 1 ст. 161 КАС України 2005 року) [1].

Отже, коли перед адміністративним судом постає завдання дати відповіді на клопотання, заявлені у позовній заяві (апеляційній, касаційній скарзі, клопотанні), ухвалити рішення щодо його втручання у розсуд суб'єкта публічної адміністрації, його аналітична діяльність, насамперед, здійснюється щодо спірних адміністративно-правових відносин та норм права, які стосуються або мали б стосуватися цих відносин. Оцінку адміністративним судом спірних адміністративно-правових відносин, рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації та норм права слід визначити першим етапом визначення й аналітичного дослідження критеріїв втручання в розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

Обґрунтовуючи критерії втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації, необхідно однозначно визначити види, зміст та особливості спірних правовідносин, у яких функціонує цей суб'єкт, вчиняє, ухвалює або допускає рішення, дії, бездіяльність. Адже саме ці правовідносини – середовище, яке в сукупності з іншими чинниками й обставинами оцінюється адміністративним судом для ухвалення рішення про його втручання у розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

Характерно, що предметом оцінки адміністративним судом можуть бути не лише адміністративно-правові, але й інші правовідносини, які так чи інакше пов'язані з ними. Безумовно, що адміністративним судом мають бути не лише однозначно визначено вид спірних адміністративно-правових відносин, але й відмежовано від них інші правовідносини, котрі не належать до юрисдикції адміністративного суду. Так Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про скасування арешту на майно, який накладено слідчим суддею або судом у кримінальній справі в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. Також юрисдикція адміністративних судів не поширюється на такі ж спори й у випадках не скасування такого арешту прокурором у разі закриття провадження у справі (частина третя статті 174 Кримінального процесуального кодексу України) або судом у разі виправдання обвинуваченого чи закриття кримінального провадження (частина четверта статті 174 Кримінального процесуального кодексу України). Такі спори, роз'яснив Пленум Вищого адміністративного суду України, мають розглядатися в порядку кримінального процесуального судочинства [2].

Тому цілком закономірно, що предметом дослідження адміністративним судом можуть бути як адміністративно-правові, так й інші публічно- та приватно-правові відносини. Слід зробити застереження, що хоча у сферу дослідження адміністративного суду й потрапляють правовідносини різної галузевої належності, однак цей суд, кваліфікувавши їх вид, природу та особливості, здійснюватиме адміністративне

судочинство виключно щодо адміністративно-правових відносин.

На підставі аналізу судової практики в адміністративних справах [3], узагальнень Вищого адміністративного суду України [2], національного законодавства [4] та наукових досліджень [5] раціональним і нагальним нам видається запровадження такого універсального класифікатора адміністративно-правових відносин, на підставі якого можна було б безпомилково визначати будь-які фактичні відносини саме як адміністративно-правові та відокремлювати їх від інших публічно- чи приватно-правових відносин:

1) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами публічної адміністрації щодо здійснення фізичними, юридичними особами їхніх прав, свобод, інтересів. Наприклад, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39 Конституції України) [4]. Конституційний Суд України у своєму рішенні роз'яснив, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не мають обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [6];

2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами публічної адміністрації щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їхніх обов'язків. Зокрема, кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68 Конституції України) [1]. Наприклад, особи, які здійснюють експлуатацію гідротехнічних споруд рибогосподарських водних об'єктів (їх частин), зобов'язані утримувати в належному технічному стані рибогосподарські та рибозахисні споруди, дотримуватися вимог технологічних, ветеринарно-біологічних, санітарно-епідеміологічних заходів та своєчасно проводити їх капітальний ремонт (ст. 17 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів») [7];

3) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта

публічної адміністрації щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини). Наприклад, на підставі Кодексу законів про працю України, Закону України «Про прокуратуру», Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України керівники прокуратур забезпечують виконання законодавства про державну службу в органах прокуратури України, зокрема, щодо вступу на державну службу, конкурсних засад заміщення вакантних посад державної служби, обмежень, пов'язаних із її проходженням, проведення перевірок згідно з вимогами антикорупційного законодавства та відповідно до Закону України «Про очищення влади», прийняття та неухильного дотримання Присяги і правил етичної поведінки, присвоєння рангів, підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результатів службової діяльності. Кадрові підрозділи прокуратур усіх рівнів: 1) ведуть облік кадрів, здійснюють зберігання та видачу особових справ, службових посвідчень і трудових книжок працівників органів прокуратури, забезпечують при цьому належний захист їхніх персональних даних; 2) здійснюють контроль за перебігом п'ятирічного строку повноважень керівників регіональних і місцевих прокуратур; 3) ефективно використовують можливість автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Кадри», до якої зобов'язані своєчасно вносити відповідну інформацію [8];

4) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами публічної адміністрації, щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних справ, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами публічної адміністрації повноважень, виконання завдань, реалізації публічного інтересу. Так, наприклад, подання на повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету зборів, платежів та інших доходів бюджетів подається до відповідного органу Казначейства. У разі повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету податків, зборів, пені, платежів, контроль за справлянням яких покладено на органи Державної фіскальної служби України, подання подається до відповідного органу Казначейства згідно з Порядком взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 15 грудня 2015 року № 1146, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31 грудня 2015 року за № 1679/28124 [9];

5) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. Характерною особливістю таких правовідносин є цілкова відсутність у них суб'єкта публічної адміністрації. Безумовно,

порівняно із іншими, традиційними адміністративно-правовими відносинами, де присутній суб'єкт публічної адміністрації, кількість адміністративно-правових відносин без участі таких суб'єктів значно менша, але немає жодних підстав заперечувати об'єктивність існування цих правовідносин.

По-перше, мусимо зауважити, що цей вид адміністративно-правових відносин чи не вперше був обгрунтований ще представниками науки адміністративного права початку ХХ століття. Тут варто згадати імена таких учених-адміністративістів, як Ю. Л. Панейко [10, с. 154, 155], М. П. Карадже-Іскров [11, с. 76], Г. І. Петров [12, с. 21, 22], які обгрунтовували існування адміністративно-правових відносин, зокрема, на прикладі публічного майна. Так? свого часу Ю. Л. Панейко писав: «Утворюється поняття публічного майна, для якого є вже не достатні норми приватного права, і стає необхідним створення окремих правових конструкцій. Отто Майер говорить, що публічне майно належить не тільки до держави, але має означене соціальне призначення, чим різниться від звичайного скарбового майна. Воно усувається в багатьох стосунках зі сфери впливу приватного права, й саме право про публічне майно не може бути сконструйоване згідно з поняттям цивільного права, а тільки як окремий публічно-правний стосунок. Адміністративне право здійснює владу над цими речами для їх підтримки та вживання всіх засобів, щоб відповідали вони своєму призначенню (соціальному і державному)» [10, с. 154, 155].

«Формально ніби ширші так звані суб'єктивні публічно-речові права, права на державне майно, але здійснення їх на практиці знає тільки перешкод, що серйозно трактувати їх як права» [13, с. 417].

По-друге, адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права без участі суб'єктів публічної адміністрації, передбачені у деяких сучасних законодавчих актах; такі правовідносини стали предметом оспорування в адміністративних судах [14]. Так, у ч. 2 ст. 17 КАС України 2005 року передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, щодо спорів фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності щодо доступу до публічної інформації. Розпорядники інформації зобов'язані надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію (п. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [1; 15].

Висновки

Визнаючи факт об'єктивного існування й дедалі більшого поширення адміністративно-правових відносин без участі суб'єктів публічної адміністрації (зокрема, наприклад,

адміністративно-правових відносин за участю органів адвокатського самоврядування тощо), мусимо наголосити на необхідності наукового обгрунтування таких правовідносин і подальше розроблення вчення про них. Водночас спостерігається принципова відмінність в оцінці адміністративним судом розсуду суб'єктів невлadних повноважень – учасників адміністративно-правових відносин; не всі критерії втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації можуть бути застосовані до учасників адміністративно-правових відносин – суб'єктів невлadних повноважень. Тож, довівши існування таких двох видів адміністративно-правових відносин, як: 1) адміністративно-правові відносини за участю суб'єктів публічної адміністрації та 2) адміністративно-правові відносини без участі суб'єктів публічної адміністрації (або адміністративно-правові відносини за участю фізичних, юридичних осіб приватного, публічного права), в оцінці критеріїв втручання адміністративного суду в розсуд маємо зважати на присутність у таких відносинах суб'єкта публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>
3. Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 9 червня 2015 року в адміністративній справі № 822/862/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44872340>.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Коцкій О. В. Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Коцкій. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 109.
7. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 8 липня 2011 року № 3677-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.
8. Кодекс законів про працю України : затверджений Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 року //

Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

9. Порядок повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів : затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 3 вересня 2013 року № 787 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 77. – Ст. 72.

10. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. – Київ: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

11. Карадже-Искров Н. П. Публичные вещи / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск, 1927. – Вып. 1. – 78 с. – (Серия научных монографий № 2).

12. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения / Г. И. Петров. – Ленинград:

Издательство Ленинградского Университета, 1972. – 157 с.

13. Адміністративне право і процес УНР в ексилі: невідома правнича спадщина України / укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О., Бевз А. І., Паламарчук І. В., Гура О. В., Кравченко А. В., Сметанюк Р. С.; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Гриценка І. С. – К.: Дакор, 2015. – 500 с.

14. Постанова Верховного Суду України від 8 вересня 2015 року // [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51075314/>

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

На основании анализа законодательства, судебной практики по административным делам, административно-правовой науки административно-правовые отношения классифицированы на виды. Сделан вывод, что содержание оценки административным судом критериев вмешательства административного суда в усмотрение субъекта публичной администрации зависит от различных факторов: стадии административного процесса, части (этапа) такой стадии, судебной инстанции и ее полномочий.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, правоотношения, вмешательство, усмотрение субъекта публичной администрации, административный суд, административный процесс.

Based on the analysis of legislation, jurisprudence in administrative affairs, administrative-legal science, administrative-legal relations are classified into types. It is concluded that the content of the assessment by the administrative court of the criteria for intervention by the administrative court at the discretion of the public administration subject depends on various factors – the stage of the administrative process, the part (stage) of such stage, the court instance and its powers.

Key words: administrative-legal relations, legal relations, interference, discretion of the subject of public administration, administrative court, administrative process.

