

Категорія «публічно-правовий спір»: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції

О. Рябченко

доктор юридичних наук, професор кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету
державної податкової служби України

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАСУ), який набув чинності 1 вересня 2005 року, закріпив судовий порядок вирішення публічно-правових спорів спеціалізованими судами. З одного боку, КАСУ є новаторським, прогресивним законодавчим актом, який запроваджує найбільш ефективний, доведений світовою практикою судовий спосіб вирішення спорів у формі позовного провадження. З іншого — передбачає застосування термінів, зміст яких недостатньо опрацьований доктриною адміністративного права. Це стосується, зокрема, терміна «публічно-правовий спір», який застосовується на позначення предмета адміністративного судочинства — справи адміністративної юрисдикції. Остання визначається як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 1 частини першої статті 3 КАСУ).

Категорія «публічно-правовий спір» є великою і виходить за межі судової адміністративної юрисдикції. Такі спори фактично належать до юрисдикції господарських судів, які мають право розглядати спори за участі суб'єкта владних повноважень у господарсько-правових відносинах. Окремо варто виділити конституційну юрисдикцію, предмет якої стосується юридичних конфліктів у конституційно-правових відносинах. Важливість проблеми розмежування судових юрисдикцій для гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян підтверджується аналізом результатів діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, протягом 2010—2011 років Конституційний Суд України прийняв 121 акт, у тому числі 23 ухвали про припинення конституційного провадження у зв'язку з невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, а також 61 ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження за невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України». Наведені показники свідчать про те, що фактично кожне друге звернення до Конституційного Суду України стосувалося питань, які не належать до його юрисдикції, що, у свою чергу, обумовлює потребу пошуку передумов ситуації, що склалася.

Одна з причин полягає у нечіткому розмежуванні предмета конституційної юрисдикції та юрисдикції інших судів, що стосується спорів у публічно-правових відносинах.

Слід наголосити, що поява проблеми розмежування судових юрисдикцій прогнозувалася ще у 2005–2006 роках, коли адміністративні і господарські суди у межах підвідомчості почали розглядати справи адміністративної юрисдикції. Зазначене стосується насамперед проблеми розмежування судової юрисдикції між адміністративними і господарськими судами. Підготовлені вищими судовими органами роз'яснення з цього питання, на жаль, не містили вичерпних рекомендацій, особливо якщо виникав спір щодо господарської діяльності за участі органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування. Так, в Інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 щодо розмежування компетенції господарських і адміністративних судів було вказано на категорії спорів, які підлягають розгляду адміністративними судами. Формування категорій спорів було засновано на виокремленні необхідної і єдиної ознаки — наявності суб'єкта владних повноважень як обов'язкового учасника справи адміністративної юрисдикції.

Однак і сам критерій розмежування судових юрисдикцій, і обґрунтовані Верховним Судом України категорії спорів містили формулювання спірного характеру. Наприклад, як ключові, базисні терміни застосовувалися такі поняття: «владні управлінські функції», «владні рішення», «публічно-правовий спір». Слід підкреслити, що їх сутність потребує окремого обґрунтування на доктринальному рівні.

Якщо звернутися до положень конституційно-правової доктрини, то ознаки правового спору (конфлікту) як об'єкта конституційних процесуальних відносин та предмета конституційного судочинства обґрунтував А. Портнов. До них віднесено: наявність конституційно-правового елемента (конституційної норми, конституційного процесуального правовідношення) і вирішення матеріального спору юридичним способом — шляхом прийняття єдиним органом конституційної юрисдикції висновку або рішення, залежно від категорії правового конфлікту, що передбачає дотримання процесуальної форми вирішення конфлікту — справи конституційної юрисдикції¹.

Хоча зазначений підхід передбачає певне окреслення меж правового спору як предмета конституційного судочинства, проте він має певні недоліки. Так, за умови використання цього підходу і керуючись нормами статей 116, 117 Конституції України, можна було віднести правовий спір (конфлікт) за участі Кабінету Міністрів України, що виник у зв'язку із виданням постанов і розпоряджень, до конституційної юрисдикції. Проте статтею 17 КАСУ визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження

¹ Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні та практичні проблеми : дис. доктора юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — С. 5.

його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Отже, наведений підхід щодо встановлення ознак правового спору як предмета конституційного судочинства потребує подальшого опрацювання.

Слід наголосити, що вчені використовують різні терміни для позначення спірних відносин у публічно-правовій сфері: правовий спір, публічно-правовий спір, правовий конфлікт¹, державно-правовий конфлікт². Однак у чинному законодавстві застосовано категорію «публічно-правовий спір», у зв'язку з чим доцільно ретельніше опрацювати особливості саме цієї категорії спорів у публічно-правових відносинах з метою обґрунтування критеріїв розмежування конституційної й адміністративної юрисдикції.

Для визначення таких критеріїв варто запропонувати підхід «сходження від абстрактного до конкретного», який передбачає встановлення змістової різниці між конституційними та адміністративними правовідносинами, а також між правовідносинами, що становлять предмет спору. Так, адміністративно-правові відносини мають організаційний зміст і виникають, змінюються і припиняються у сфері діяльності управлінських інститутів публічної влади. Конституційно-правові відносини, хоча й пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади (у тому числі місцевого самоврядування), але мають політичний характер, зумовлений їх соціальною значущістю. На підставі викладеного можна зазначити, що головна відмінність між конституційними й адміністративними правовідносинами полягає в їх змісті. Хоча 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 дав би змогу уникнути наявних проблем щодо навантаження Конституційного Суду України справами, на визначення відповідності яких конституційній юрисдикції витрачається час, що міг би бути використаний для розгляду справ, які мають важливе значення для гарантування конституційності в державі.

Ще одним питанням теоретико-прикладного значення є витлумачення поняття «публічно-правовий спір». З огляду на необхідність розмежування судових юрисдикцій доцільним видається використання таких термінів, як «правовий спір», «публічно-правовий спір» і «конституційно-правовий спір». При цьому «правовий спір» розглядається як родове, а решта — як видові поняття.

Зважаючи на порівняно обмежений обсяг пропонованої наукової публікації, доцільно обмежити науковий аналіз визначенням сутності конституційно-правового спору. З цією метою основну увагу приділено характерним особливостям правового спору як загальної категорії. Такими визначено: 1) виникнення лише з юридично значущих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні

¹ Мергелідзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. — М. : Юриспруденция, 2008.

² Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. — Х. : Право, 2008.

наслідки); 2) спрямованість на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; 3) реалізація інтересів однієї сторони спору у більшості випадків може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; 4) юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи; 5) способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутися до альтернативних способів¹. Хоча серед наведених ознак правового спору відсутня та, яка дозволяє виокремити спір серед інших соціально-правових явищ, однак позитивним моментом є наголос на законності як основній рисі правового спору, що означає можливість його виникнення та вирішення лише у правовій площині.

Слід також звернути увагу на науковий доробок щодо розмежування спору і конфлікту в конституційних відносинах. Так, Ю. Барабаш, один із дослідників цього питання, зазначає, що спір може мати місце, коли одна зі сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням вирішити суперечність, яка виникла між сторонами. Науковець звертає увагу, що не в кожному випадку спір є формою конфлікту, і наголошує на відсутності синонімічності понять «конституційний спір» і «державно-правовий конфлікт»². У широкому значенні юридичний конфлікт являє собою протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їхніх інтересів, потреб або цінностей.

Порівняння категорій юридичного конфлікту і правового спору дає змогу сприймати їх як загальне і конкретне. Водночас слід звернути увагу на те, що в конституційно-правових відносинах у разі звернення до Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції не завжди має місце спір, що передбачає взаємні претензії сторін. Зазначене стосується, зокрема, повноважень Конституційного Суду України щодо надання висновку про відповідність проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (пункт 5 частини першої статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

У конституційних правовідносинах претензії щодо конституційності виникають, як правило, в однієї сторони, а Конституційний Суд України здійснює конституційне провадження на інших засадах, ніж позовне. Саме тому, враховуючи специфіку правового статусу Конституційного Суду України у частині змісту юрисдикційних повноважень, доцільно застосовувати термін «конституційно-правовий конфлікт» замість «конституційно-правовий спір».

Звернення до робіт М. Мергелідзе, присвячених характеристиці інституту вирішення адміністративно-правових спорів, дає змогу сформулювати тезу про те, що найбільш повно правовий аспект виражений у тих конфліктах, які виникають та розвиваються у зв'язку з об'єктивно існуючими суперечностями між двома або декількома правовими нормами, що стосуються одного й того самого предмета. Врахування викладеної точки зору дає можливість установити такі ознаки

¹ *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник* / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик. — Дрогобич : Коло, 2009. — С. 9.

² Там само. — С. 20–22.

юридичних конфліктів, як об'єктивність суперечностей та їх стосунок до одного і того самого предмета.

Отже, конституційно-правовий конфлікт доцільно визначити як суперечність, що об'єктивно виникає між учасниками конституційно-правових відносин або між декількома конституційними нормами, які стосуються одного й того самого предмета в державно-політичній сфері, і вирішується шляхом звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції. Предметом адміністративної юрисдикції адміністративних судів стає публічно-правовий спір, який, на відміну від конституційно-правового конфлікту, стосується суперечності, що виникає в організаційно-регулятивних відносинах у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому завжди існують сторони публічно-правового спору.