

The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

6. Linz J. The virtues of parliamentarism // The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

7. The politics of the new Europe: Atlantic to Urals / Ed. By Ian Budge, Kenneth Newton. - Longman Publishing: New York, 1991. - 412 p.

8. Салієнко О.О. Зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесі // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип.2 (21). – С.29 – 38.

9. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісник Львівського університету. Серія юридична. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zavantag.com/docs/131/index-6885-1.html?page=116>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Супрун Володимир Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університет ім. Володимира Винниченка.

УДК 347.998.8

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ЯКИХ ВІДНЕСЕНО ДО ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Віталій ПЧЕЛІН (Харків)

У статті досліджуються зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. Аналізуються положення процесуального законодавства, що визначає конкретні категорії публічно-правових спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів. Визначаються головні особливості зазначених публічно-правових спорів. Вказуються на недоліки правового регулювання спірних правовідносин.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративний процес; публічно-правові спори; юрисдикція; адміністративні суди; суб'єкт владних повноважень.

В статье исследуются содержание и особенности публично-правовых споров, рассмотрение и разрешение которых отнесено к юрисдикции административных судов Украины. Анализируются положения процессуального законодательства, которые определяют конкретные категории публично-правовых споров, отнесенных к юрисдикции административных судов. Определяются главные особенности указанных публично-правовых споров. Указываются на недостатки правового регулирования спорных правоотношений.

Ключевые слова: административное судопроизводство; административный процесс; публично-правовые споры; юрисдикция; административные суды; субъект властных полномочий.

The article examines the content and features of public law disputes, review and approval of which is within the jurisdiction of administrative courts of Ukraine. We analyse the provisions of procedural law, which define the specific category of public law disputes referred to the jurisdiction of administrative courts. The author defines the main characteristics of these public and law disputes. We point to some shortcomings of legal regulation of legal disputes.

Keywords: administrative proceedings; the administrative process; public law disputes; jurisdiction; administrative courts; the subject of power.

Постановка проблеми. Закріпивши право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1], Конституція України не встановлює конкретних механізмів реалізації даного права. Більш детально особливості реалізації вищенаведеної конституційної гарантії регламентовано на рівні відповідного кодифікованого нормативно-правового акта. Одним із таких актів виступає Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАС України), який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [2]. Саме в процесі діяльності адміністративних судів, здійснення ними адміністративного судочинства стає можливим практична реалізація вищенаведеної конституційної гарантії. Разом із тим, до юрисдикції адміністративних судів

входять розгляд і вирішення й інших, окрім зазначеної вище категорії, публічно-правових спорів. Більш того, не всі без винятку публічно-правові спори входять до юрисдикції адміністративних судів. У зв'язку із вищенаведеним виникає науковий інтерес щодо дослідження змісту й особливостей публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості, зміст і порядок вирішення публічно-правових спорів різних категорій досліджувалися в працях таких відомих учених-правознавців як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, С. В. Глущенко, Р. А. Калюжний, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявська, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко й інші. Вищенаведені вчені зробили значний внесок у вдосконалення інституту публічно-правових спорів і процедури їх вирішення. Разом із тим увага публічно-правовим спорам, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, приділялася в рамках більш широкої правової проблематики. Оновлення національного законодавства, що визначає особливості зазначеної категорії публічно-правових спорів також викликає необхідність проведення додаткових наукових пошуків у цьому напрямку. У своїй сукупності вищенаведені обставини обумовлюють актуальність обраної тематики.

Мета статті є визначення змісту й особливостей публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України.

Виклад основного матеріалу. Вичерпний перелік публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, закріплений у ч. 2 ст. 17 КАС України. Так, першою категорією таких публічно-правових спорів є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності [2]. Розгляд і вирішення вищенаведеної категорії публічно-правових спорів адміністративними судами повністю відповідає "духу" адміністративного судочинства, його соціальній та державній ролі. При цьому до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [2]. Встановлення особливостей розгляду та вирішення публічно-правових спорів вищенаведеної категорії, пов'язано із декількома аспектами. Так, до адміністративного суду можуть бути оскаржені рішення як індивідуального (акти індивідуальної дії), так і нормативного характеру (нормативно-правові акти). У науково-правових колах нормативно-правовий акт визначають як офіційний акт-документ, уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [3, с. 446]. Процесуальним законодавством (ст. ст. 171, 171-1 КАС України) передбачено особливості провадження в таких категоріях адміністративних справ: 1) особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень; 2) особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [2]. У свою чергу, індивідуальні акти визначають як такі, що породжують права й обов'язки лише в тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, по конкретному випадку [3, с. 447]. Яскравим прикладом таких актів можуть бути рішення суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, особливості оскарження яких до адміністративного суду визначено в ст. 171-2 КАС України [2].

Наступна категорія публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до

юрисдикції адміністративних судів представлена спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2]. Із приводу вищенаведеної категорії публічно-правових спорів слід зазначити, що такі поняття як “державна служба” та “служба в органах місцевого самоврядування” отримали своє законодавче закріплення. При цьому в законодавстві не визначено, що є державною політичною посадою [5, с. 87]. У науково-правових колах державну політичну посаду визначають як посаду в органах законодавчої та виконавчої влади, зайняття якої відбувається шляхом обрання, призначення або в інший передбачений Конституцією України спосіб, у межах якої визначено участь у реалізації завдань і функцій держави, визначених основними напрямками державної політики [4, с. 39-40]. Слід мати на увазі, що в КАС України йдеться лише про державні політичні посади. Оскільки політичні посади можуть бути різними за характером, наприклад, посади в політичних партіях, в громадських організаціях тощо [5, с. 88]. Отже, до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення публічно-правових спорів у сфері публічної служби, яка в свою чергу, являє собою комплексну категорію й включає в свій склад: службу на державних політичних посадах, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу.

Ще однією категорією публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, виступають спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції в сфері управління, в тому числі делегованих повноважень. Характерними ознаками публічно-правових спорів зазначеної категорії є: особливий склад сторін: обидві сторони є суб'єктами владних повноважень; змістом позову є встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень [6, с. 98]. На нашу думку, включення вищенаведеної категорії публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів не відповідає завданням адміністративного судочинства. Так, в ст. 2 КАС України встановлено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав й інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Тобто в даному випадку не йдеться про можливість звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень. Більш того, наступна категорія публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів прямопротилежно вищенаведеному завданню. У даному випадку мова йде про те, що в передбачених законом випадках суб'єкти владних повноважень можуть звертатися до адміністративного суду із позовами проти громадян України, іноземців чи осіб без громадянства, їх об'єднань, юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень. Так, у ч. 4 ст. 50 КАС України наведено перелік таких публічно-правових спорів: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом [2]. У науково-правових колах підкреслюють той факт, що принципи та завдання адміністративного судочинства в разі звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень не порушуються, а навпаки, ще краще виконуються, тому що коли відповідачем не є суб'єкт владних повноважень, а фізична або юридична особа, то в такому разі права такої особи ще не порушені, й якщо суд на стадії розгляду справи встановить, що суб'єкт владних повноважень як позивач діє незаконно, то припинить цю незаконність шляхом винесення рішення про відмову цьому суб'єкту в задоволенні позову [5, с. 92]. Вважаємо, що вищенаведена позиція є дещо невірною. Так, одним із галузевих принципів адміністративного судочинства є презумпція вини

суб'єкта владних повноважень. Значення даного принципу полягає в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 71 (обов'язок доказування) КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [2]. У наведеній же категорії адміністративних справ зазначений вище принцип не може бути використаний. А тому включення такої категорії публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів має вплив на реалізацію принципів адміністративного судочинства, які сформульовані, в тому числі й відповідно до його завдань. Разом із тим вважаємо, що вищенаведена категорія спорів повинна розглядатися та вирішуватися адміністративними судами, так як вони є публічно-правовими. Проте, в цьому аспекті потребує корегування встановленого в ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства. На нашу думку, вищенаведене завдання повинно бути сформульовано більш широко, – як захист прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, – що в повній мірі буде відповідати діяльності адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів, віднесених до їх юрисдикції.

Окрім вищенаведеного, до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення публічно-правових спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Категорія “адміністративний договір” отримала своє законодавче закріплення в п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України як дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [2]. Природа адміністративних договорів хоча й визначена в КАС України, проте не завжди відповідає існуючій державно-правовій практиці. Під поняттям “адміністративний договір” інколи розуміють акти, які взагалі не мають договірної природи, або акти цивільно-правового чи іншого характеру [5, с. 91]. Тому при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів вищенаведеної категорії адміністративним судам слід виходити з ознак адміністративних договорів: їх суб'єктний склад – однією із сторін такого договору завжди буде виступати суб'єкт владних повноважень; мета укладання – реалізація функцій держави; договір укладається у випадках і в порядку, передбачених законом; права й обов'язки сторін такого договору впливають із владних управлінських функцій [6, с. 32].

Ще одну категорію публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, становлять спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Специфіка даної категорії публічно-правових спорів, пов'язана, в першу чергу, з тим, що стороною такого спору завжди буде суб'єкт владних повноважень. У наведеному випадку спірні правовідносини пов'язані із формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборчого процесу або референдуму. Серед суб'єктів вищенаведених правовідносин можна назвати: виборчі комісії; комісії з референдуми; члени виборчих комісій і комісій з референдуму; виборці; кандидати, їх довірені особи; ініціативні групи референдуму; офіційні спостерігачі; партії тощо. Однією із головних особливостей, пов'язаних із розглядом і вирішенням наведеної категорії публічно-правових спорів адміністративними судами, виступає специфіка обчислення процесуальних строків. Зокрема, як слідує з аналізу ч. 2 ст. 179 КАС України, процесуальні строки в справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму обчислюються календарними днями та годинами [2].

Нещодавно до юрисдикції адміністративних судів було додано розгляд і вирішення ще однієї категорії публічно-правових спорів – фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, визначено на рівні Закону

України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Серед розпорядників публічної інформації законодавство називає: 1) суб’єктів владних повноважень; 2) юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків; 4) суб’єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них [7]. Окрему увагу слід звернути на те, що ст. 5 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, яка визначає способи забезпечення доступу до публічної інформації, не називає можливість оскарження до суду рішення розпорядника публічної інформації в частині доступу до публічної інформації. А тому, на нашу думку, зазначену вище норму слід доповнити окремою частиною, яка б закріплювала таку можливість.

Висновки. Таким чином, на рівні чинного процесуального законодавства закріплено вичерпний перелік публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Головною особливістю таких публічно-правових спорів є те, що однією із їх сторін завжди буде виступати суб’єкт владних повноважень, або ж вони будуть пов’язані з його формуванням шляхом виборів чи референдуму. Серед недоліків правового регулювання даної сфери публічних правовідносин слід назвати: невідповідність юрисдикції адміністративних судів по розгляду та вирішенню деяких категорій публічно-правових спорів завданням адміністративного судочинства (коли позивачем виступає суб’єкт владних повноважень); неповне й неоднозначне визначення понятійного апарату, що використовується під час розгляду та вирішення наведеної категорії публічно-правових спорів; відсутність взаємозв’язку положень процесуального законодавства та спеціальних законів, які регламентують правовідносини в сфері виникнення відповідного публічно-правового спору.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Янюк Наталія Володимирівна. – Львів, 2002. – 168 с.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
6. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / Кравчук В. М. – Х. : Фактор, 2011. – 800 с.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Пчелін Віталій Борисович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ.