

До питання про публічно-правовий та приватно-правовий характер спору, що розглядається адміністративною юстицією

В. Кравчук

помічник судді Волинського окружного адміністративного суду

Запровадження реальних механізмів захисту прав і свобод у колишньому Союзі РСР і незалежній Україні було наслідком досить тривалого історичного розвитку. В кінцевому наслідку воно призвело до перетворення тоталітарного державного режиму на демократичний, до переосмислення ролі держави у житті суспільства. Це знайшло вираз у ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Для відносин між державою і суб'єктами громадянського суспільства є властивим те, що з боку владних структур проявляється прагнення розширити коло своїх владних повноважень на шкоду правам та інтересам громадян і юридичних осіб. Відтак виникає потреба у зміцненні захисту від цих посягань.

Прийнята в 1977 році нова Конституція СРСР у ст. 58 закріпила право громадян СРСР на оскарження дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, могли бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду [1]. Аналогічна норма містилася в ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. [2] Таким чином, інститут судового контролю у сфері державного управління отримав нове політичне і правове значення: вперше в нашій країні праву на оскарження управлінських дій було надано конституційний характер.

Для втілення зазначеної конституційної норми потрібен був спеціальний закон, юридичною основою якого повинна була стати ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР. Адже після прийняття Конституції СРСР, невідомо жодної справи, розгляд якої судом ґрунтувався б на прямій дії ст. 58 і виходив би за межі цивільно-процесуального порядку, передбаченого відповідними главами ЦПК [3, с. 19].

У результаті 2 листопада 1989 року був прийнятий новий Закон СРСР “Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що порушують права громадян”. У відповідності до положень нового закону судовому контролю підлягали дії не тільки посадових осіб, а й органів управління.

Зазначений Закон був лише кроком на шляху розширення судового контролю у сфері публічної влади. Наступний крок у напрямку до зазначеної мети був зроблений вже після проголошення незалежності України. Законом України “Про внесення змін до статті 56 Конституції (Основного Закону) України” від 31 жовтня 1995 року зазначена стаття була викладена в новій редакції, що істотно розширювало предмет оскарження, який включав можливість оскарження рішення, дії чи бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Відповідно до цього глава 31-А ЦПК України також була викладена в новій редакції Законом України “Про внесення змін у статті 235, 236 і главу 31-А Цивільного процесуального кодексу України” від 31 жовтня 1995 року. До рішень, дій чи бездіяльності, що підлягали оскарженню належали колегіальні й одноособові рішення, дії чи бездіяльність, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено чи порушуються його права чи свободи; створені чи створюються перешкоди для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод, чи що вжиті заходи щодо реалізації його прав є недостатніми; на нього покладені обов'язки, не передбачені законодавством чи передбачені законодавством, але без врахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, чи що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; він притягнутий до відповідальності, що не передбачена законом, чи до нього застосоване стягнення без передбачених законом підстав, чи неправомочними службовою особою чи органом.

У статті 55 Конституції України 1996 року було остаточно і вичерпно закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це право носить універсальний характер без будь-яких винятків, адже відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Розвиток правового регулювання оскарження громадянами неправомірних дій органів виконавчої влади дозволяє зробити висновок, що в Україні сформувалися два основних шляхи оскарження – адміністративний (позасудовий) та судовий, які знаходяться в тісному взаємозв'язку.

При адміністративному порядку громадянин заперечує рішення, дію чи бездіяльність органу державного управління (його посадової чи службової особи) і звертається із скаргою у вищестоящий орган. У цьому випадку оцінка дій (рішень, бездіяльності), що заперечуються, є прерогативою уповноваженого на те органу. Цей спосіб оскарження не виходить за рамки сфери державного управління і є одним з атрибутів державно-управлінської діяльності. Суть його - у прийнятті повноважним на те органом (посадовою особою) юридично владного рішення, у якому дається оцінка законності рішення, що заперечується, чи дій, що породили спірну ситуацію. До переваг адміністративного порядку оскарження варто віднести його безплатність й оперативність. Крім того, саме при адміністративному порядку допускається перегляд рішення з огляду не тільки на його законність, але і доцільність.

Проте цьому способу оскарження властивий істотний недолік, який, можливо, перевищує зазначені позитивні риси. Це – небезпека прийняття рішень по скаргах посадовими особами, виходячи з суб'єктивних міркувань, з корпоративної солідарності і, не рахуючись з законом, залежність від думки посадових осіб вищого рангу. Не є також секретом забюрократизованість апарату виконавчої влади. Зважаючи на ці факти, вирішення скарг у судовому порядку надійніше і ефективніше.

Але це аж ніяк не означає, що необхідно відмовитись від позасудового порядку оскарження. В умовах автономного існування двох гілок державної влади громадянин вправі за своєю ініціативою обирати як першу інстанцію

розгляду його претензії до органу виконавчої влади або вищестоящий орган виконавчої влади, або суд. Науково обґрунтоване поєднання судового й адміністративного порядків оскарження дозволяє щонайкраще вирішити проблему поділу праці в сфері відносин, що стосується взаємоконтролю між різними органами держави, зміцнення законності, поліпшення механізму охорони прав громадян. Адміністративний і судовий способи розв'язання конфліктів – дві частини єдиного механізму захисту прав особи, що розумно доповнюють один одного.

В сучасному світі існують різні форми вирішення правових конфліктів з участю владних структур та інших осіб. Основними з них є процедури:

- арбітражного (третейського) врегулювання;
- примирення і посередництва;
- внутрішнього контролю.

Перша з них звичайно використовується у сфері чисто приватно-правових відносин. Лише в окремих країнах (Португалії, Грузії, Румунії) допускається в обмежених масштабах укладення публічно-правовими суб'єктами третейських угод. В Україні така практика відсутня і, на нашу думку, запроваджувати її немає підстав, оскільки це могло б призвести до обмеження компетенції органів публічної влади, визначеної законом.

Процедури примирення, навпаки, можуть бути сприйняті в Україні і дістати відображення у наступному Адміністративно-процедурному кодексі. Вони можуть полягати у створенні в органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування спеціальних підрозділів, куди б громадяни і представники юридичних осіб могли б звертатись за допомогою і можливим посередництвом. Для таких випадків у Кодексі адміністративного судочинства (КАСУ) слід передбачити можливість зупинення провадження по справі до закінчення процедури досудового примирення.

Можливість і порядок примирення сторін під егідою суду закріплено у статті 113 (стосовно підготовчого провадження) і 136 КАСУ (стосовно судового розгляду адміністративної справи).

Внутрішнім адміністративним контролем на Заході вважають те, що в Україні називають адміністративним порядком вирішення спорів владними органами і посадовими особами вищого рівня [4, с. 528]. До нього автори вищезазначених Рекомендацій додали діяльність парламентських омбудсманів з розгляду скарг на рішення і дії органів та посадових осіб владних структур. Проте у згаданому документі повністю ігноруються можливості прокуратури у цій сфері, що впливає з загального негативного підходу органів європейського співтовариства до прокурорського нагляду.

Поняття «адміністративна юрисдикція» уже не ототожнюється, як це було до створення адміністративних судів, з розглядом справ про адміністративні правопорушення, оскільки зараз це юрисдикція (судова компетенція) загальних судів, а «справи адміністративної юрисдикції/ адміністративні справи (п. 6 ст. 3 КАСУ) нерозривно пов'язані лише з діяльністю адміністративних судів і не стосуються ніяких інших органів.

«Адміністративний процес» у п. 5 ст. 3 КАСУ розглядається як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Сам процес, виходячи з його назви, являє собою триваючу діяльність, пов'язану з розглядом справи, у якій беруть участь суд і учасники процесу.

Тому, як нам здається, прийнятнішим було б таке визначення цього терміну:

«адміністративний процес – розгляд судом адміністративної справи при здійсненні адміністративного судочинства».

Не слід забувати і про те, що в поняття «процес» юридична доктрина вкладає також сукупність нормативних актів, правову регламентацію судочинства і, крім того, назву галузі права, галузі законодавства, наукової дисципліни і навіть наукової спеціальності.

Публічно-правовий спір є предметом адміністративної юрисдикції (п. 1 ст. 3 КАСУ). Поряд з ним використовується і інший термін «спір з приводу публічно-правових відносин» (ч. 2 ст. 48 КАСУ), які по суті є тотожними [5, с. 61].

Проте, публічно-правовий характер спору не можна абсолютизувати, оскільки в ньому виділяються публічно-правові і приватно-правові елементи. Як відзнав Ю. Педько, судом у цьому випадку захищаються всі права, незалежно від юридичної природи: публічні і приватні [6, с. 7]. Від себе додам, що оскільки фізичні і переважна більшість юридичних осіб, особливо у сфері господарювання не є суб'єктами публічного права, то вони, звичайно, захищають свої приватні права та інтереси від протиправного втручання держави. Хоча в захисті деякими громадянами і їх об'єднаннями політичних прав присутній і публічний інтерес.

Оспорюючи в суді акти органів виконавчої влади і місцевого самоврядування про вилучення земельних ділянок, відмову в реєстрації суб'єктів підприємництва, запровадження непередбачених законом місцевих зборів тощо, ці суб'єкти приватного права менше всього думають про інтереси держави і суспільства.

Дивно читати, що «предметом спору виступає колізія (протиріччя) з приводу порушення суб'єктивних прав або законних інтересів громадянина» [7, с. 8]. Такі права громадянина є суб'єктивними публічними правами.

Публічно-правові елементи в зазначеному спорі проявляються у тому, що, по-перше одним з його учасників є суб'єкт публічної влади, а, по-друге, цей суб'єкт відстоює в спорі публічно-правові інтереси або навіть приватно-правові інтереси однієї особи від посягань іншої особи (наприклад, відмовляє в даванні згоди на продаж приватизованої квартири опікуном на шкоду неповнолітнім, які там мешкають).

Отже, навряд чи можна беззастережно наголошувати на публічно-правовому характері спору, пам'ятаючи про умовність самої цієї назви.

Вважаємо, що є потреба окремо дати визначення такого спору з приводу оскарження (оспорювання) актів, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Це «...спір з приводу оспорювання громадянами і юридичними особами актів (рішень) дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які, на їх думку, порушують їх суб'єктивні права і законні інтереси, що розглядається і вирішується адміністративним судом».

Проте в деяких ситуаціях адміністративні спори можуть носити виключно публічно-правовий характер (спори між суб'єктами владних повноважень, а також у зв'язку з правовідносинами у виборчому процесі пункти 3, 5 ч. 1 ст. 17 КАСУ).

Термін «спір» міцно утвердився в юридичній термінології. Проте, як ми вважаємо, що він не завжди підходить до вищезазначених колізій.

В даному разі спір: а) носить правовий характер; б) пов'язаний з ймовірним досить істотним порушенням прав, свобод та інтересів; в) виникає за участі принаймні одного суб'єкта владних повноважень; г) розглядається на офіційному рівні адміністративним судом.

Якщо виходити з мовного значення слова «спір», то це не більше ніж «словесне змагання, обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку; свою правоту, суперечка» [8, с. 379].

В юридичному ж розумінні доречніше вести мову про правовий конфлікт, який визначається жорсткіше як «зіткнення поглядів, інтересів, позицій і т. ін., що супроводжується конфронтацією, суперництвом чи протиборством його учасників [9, с. 335]. Це спір, який не залишився на рівні «обміну люб'язностями», а в якому сторони здатні, як правило, йти до кінця. Рівень його запеклості підвищується через глибоке недовір'я громадян до рішень і дій влади, яке більшою чи іншою мірою властиве всім країнам, а пострадянським – особливо.

Не пропонуючи відмовитись від терміну «спір», тим більше, що він використовується і в інших галузях права (майнові, трудові, земельні спори), слід пам'ятати про зазначені вище обставини, що надають йому особливого смислового значення.

Список посилань:

1. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції // Право України. – 2000. – № 2. – С. 16.
2. Рабінович П.М. Загальна теорія права та держави: Конспект лекцій. - Львів: Видавництво Львівського університету, 1992.
3. Кожухарь А.Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. - Кишинев, 1988. – С. 22.
4. Рекомендація (2001)9 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами від 5 вересня 2001 року // Основи адміністративного судочинства і адміністративного права. Навчальний посібник. / В. Аверьянов, Н. Александров, Р. Банчук та інші – К., 2006. Додаток, с. 497-547.

5. Константи́й О. Категорія «публічно-правовий спір» в адміністративному судовому законодавстві України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 6. – С. 61-67.

6. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції. Автореф. дис...к.ю.н. К., 2003. – 17 с.

7. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах. Автореф. дис...к.ю.н. – Х., 2003. – 19 с.

8. Новий тлумачний словник української мови. – Т. 3. – К.: Аконіт, 2003. – 862 с.

9. Кузьмирєнко В.П. Конфлікт // Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К., 2001. – С. 379.