

УДК 342.925:347.122

В.Г. Перепелюк

СУДОВИЙ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Загальним завданням адміністративного судочинства є захист прав та свобод громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Однак поряд із здійсненням адміністративної юстиції на адміністративні суди покладено ряд додаткових завдань. Зокрема, п. 3 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) відніс до судової адміністративної юрисдикції спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції. На жаль, ні теорія матеріального адміністративного права, ані наука конституційного права не запропонували цілісного вчення про спори між органами влади. Перший досвід адміністративного судочинства свідчить про необхідність розробки цілісного теоретичного бачення суті таких спорів, їх видів та способів вирішення, оскільки КАСУ не дає відповіді на ряд практичних питань.

Одне з таких питань стосується обсягу права суб'єкта владних повноважень звернутись із адміністративним позовом. Тобто необхідно з'ясувати: чи будь-який суб'єкт владних повноважень може передавати такий спір до адміністративного суду; чи будь-який спір між суб'єктами владних повноважень належить до компетенції адміністративного суду.

Суди інколи дають протилежні відповіді на ці питання.

Зокрема, на початку цього року адміністративне судочинство було використано як засіб у політичному протистоянні між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Так, Уряд подав близько десяти адміністративних позовів про протиправність деяких актів Президента України. Слід зауважити, що суди визнавали ці спори належними до адміністративного судочинства та відкривали провадження.

З іншого боку, трапляються випадки, коли суди відмовляються відносити подібні спори до судової адміністративної юрисдикції. Наприклад, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці оскаржив до Печерського районного суду міста Києва постанову Кабінету Міністрів України. Як співвідповідач був притягнутий також Фонд загальнообов'язкового державного страхування з тимчасової втрати працездатності. Суд повернув заяву позивачеві, посилаючись на підсудність її господарським судам: спори між юридичними особами, мовляв, розглядаються саме цими судами.

Відповідаючи на поставлені питання, варто виходити з наукових категорій, які є первинними щодо поняття «спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції» (далі – владні спори). Такими категоріями, на нашу думку, є «правовий спір», «компетенція суб'єкта владних повноважень». Зважаючи на генетичну спорідненість адміністративного судочинства

з цивільним процесом, поставлені питання доцільно вирішувати також із залученням вчення про право на пред'явлення цивільного позову.

Доктрина правового спору пропонує декілька його рис: наявність матеріальних правовідносин між його учасниками; наявність суб'єктивного інтересу учасників; практична цінність врегулювання правового спору. Теорія права на звернення до суду, у свою чергу, пропонує перелік передумов реалізації цього права. Зважаючи на стислий обсяг доповіді, оглянемо ознаки владних спорів з точки зору матеріальних правовідносин, із яких вони виникають (першої із наведених рис правового спору), та з точки зору такої суб'єктивної передумови права на звернення, як процесуальна дієздатність позивача.

Отже, спершу про матеріально-правові передумови спору. Його учасники припускають існування матеріальних правовідносин між собою та переконані щодо наявності перешкод у реалізації права, припису правової норми. Характерною рисою владних спорів є те, що підставою їх виникнення може бути не тільки порушення прав (компетенції) того чи іншого учасника, а й перешкода в реалізації прав третьої сторони, яка не є безпосереднім учасником спору. Наприклад, місцевий голова має право звернутися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують повноваження ради та її органів (ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування»). Таким чином, ініціатором владного публічно-правового спору може виступити не той суб'єкт владних повноважень, компетенція якого зачеплена, а інший, який спеціально уповноважений на це законом.

Які перешкоди в реалізації права можуть призвести до владного спору?

Аналіз законодавства та судової практики дозволяє запропонувати принаймні декілька таких обставин: а) один із учасників субординаційних відносин, який перебуває в залежному від позивача становищі, добровільно не виконує адресовану йому вимогу; б) невиконання суб'єктом владних повноважень імперативного припису закону, через що інший учасник правовідносин не може належно реалізувати свої обов'язки.

Прикладом першої ситуації є невиконання військовим формуванням чи правоохоронним органом вимоги суб'єкта цивільного контролю (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, прокурора тощо), яка висувається на підставі Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Стаття 4 цього Закону дає право суб'єкту контролю притягнути правопорушника до суду. Друга ситуація може бути проілюстрована бездіяльністю відповідно сільського (селищного, міського) голови, яка виявилася в неподанні окружній виборчій комісії списку виборців. Пункт 7 ст. 41 Закону України «Про вибори народних депутатів України» за таких обставин дає право виборчій комісії звернутись до суду з метою оскарження бездіяльності відповідного голови.

Варто зауважити, що перешкода в реалізації права не єдина можлива причина виникнення владного спору. Принаймні до такого висновку спонукає КАСУ. Якщо особа має право звернутися до суду в разі переконаності щодо порушення її прав, то суб'єкт владних повноважень звертається на виконання своїх повнова-

жень, реалізації своєї компетенції (п. 8 ч. 1 ст. 1, п. 3 ч. 1 ст. 17 КАСУ). Тобто суб'єкт владних повноважень з метою реалізації своїх завдань може подати адміністративний позов до іншого суб'єкта владних повноважень, посилаючись на наявність обставини, яка не обов'язково має свідчити про порушення права. Тому наразі владні спори до адміністративного суду можуть передаватись через заявлення превентивного позову, коли правопорушення як таке відсутнє.

На нашу думку, це шлях до спотворення завдань адміністративного судочинства, що має захищати права осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Адміністративні суди можуть бути втягнені у вирішення тих управлінських проблем, які не є правовими за своєю природою. Запобігти такій перспективі варто шляхом обмеження кола випадків, коли владний спір передається до суду.

Особливістю характеризуються також матеріальні відносини, з приводу яких може виникнути владний спір. Традиційно теорія права виділяє дві основні групи прав (і відповідних правовідносин) – абсолютні та відносні (М.І. Матузов). На нашу думку, такий поділ придатний у тому числі і для аналізу повноважень владних суб'єктів та правовідносин, які між ними виникають у публічно-правовій сфері.

В абсолютних правовідносинах уповноваженому суб'єкту протистоить невизначена кількість пасивно зобов'язаних суб'єктів права. Основними суб'єктами абсолютних публічних повноважень за Конституцією України є: держава, територіальні громади, Автономна Республіка Крим. Кожен із них наділений гарантією судового захисту своїх виключних повноважень від втручання, привласнення органом іншого публічного утворення. Зокрема, територіальна громада наділена загальним правом оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність представників інших двох публічно-правових утворень, які порушують права місцевого самоврядування (ст. 145 Конституції України). Аналогічне право гарантоване Автономній Республіці Крим (ст. 3 Конституції Автономної Республіки Крим). Така універсальна гарантія прав територіальних громад, Автономної Республіки Крим, можливо, зумовлена принципом: судовий порядок захисту має бути доступний усім тим суб'єктам, на яких спрямовується владний організуючий (управлінський) вплив. Хоча слід визнати, що владні спори між публічно-правовими утвореннями можуть виникати також і з реординаційних відносин, у яких держава виступатиме зобов'язаною стороною.

У свою чергу, орган, який входить до апарату того чи іншого публічно-правового утворення, не має загального права захищати компетенцію від втручання з боку інших органів цього самого публічного утворення. На нашу думку, компетенція є таким самим ресурсом, як і майно чи фінанси, якими наділяється суб'єкт владних повноважень наряду з усіма іншими суб'єктами певної системи. Тому він перевищить свої повноваження, якщо претендуватиме на частку ресурсу, який вищим органом був наданий іншому суб'єкту владних повноважень. У разі виникнення сумнівів щодо належності того чи іншого повноваження ініціатору владного спору слід звернутись до органу, який є організаційно вищим відносно всіх учасників спору, або до представницького органу, який є полі-

тико-правовим центром відповідного публічного утворення. Перший із названих органів скасує спірне рішення (іншим чином припинить правопорушення), а відповідний представницький орган, у свою чергу, може внести зміни до закону чи іншого нормативно-правового акта про компетенцію учасників спору.

У відносних правовідносинах уповноваженій особі протистоїть конкретна зобов'язана особа. Наприклад, територіальні громади під час здійснення планування і забудови відповідних територій мають право на врахування їх інтересів. Якщо обласна чи районна рада проігнорує ці інтереси (не надасть відповіді на пропозиції, не допустить до обговорення планів), то громади можуть оскаржити відповідне рішення ради (ст. 8 ЗУ «Про планування і забудову територій»). Відносне повноваження підлягає захисту в судовому порядку тільки в разі прямої вказівки на це в законі. Якщо вона відсутня, уповноважений суб'єкт владних повноважень має обмежитись позасудовими засобами вирішення спору.

Аналіз законодавства дозволяє виділити декілька таких засобів. По-перше, керуючий суб'єкт має право усунути з посади особу, яка не виконала адресований їй правовий припис, зупинити дію або скасувати її рішення. По-друге, суб'єкт владних повноважень, що наділений контрольними повноваженнями, може притягнути посадову особу-порушника до адміністративної відповідальності. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає стягнення за порушення відповідними посадовими особами законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (ст. 166-11), законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності (ст. 166-12) тощо. По-третє, ініціатор владного спору може звернутись до органу влади, який має право вжити заходів відповідальності до іншого учасника спору. Зокрема, депутат місцевої ради має право вимагати від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб вжити заходів до усунення порушень. У разі невжиття відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, до яких звернувся депутат місцевої ради, несуть адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законом (ст. 15 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»). По-четверте, окремі спори з приводу реалізації компетенції вирішуються в односторонньому порядку учасником спору, який займає керівне становище щодо інших учасників спору. Так, спірні питання, що виникають у ході перевірки діяльності органів виконавчої влади, вирішує керівник робочої групи. По-п'яте, учасники спору можуть вирішити спір за взаємною згодою, використовуючи процедуру урегулювання розбіжностей. Зокрема, така процедура передбачена під час підготовки розпоряджень голови місцевої державної адміністрації. По-шосте, владний спір може бути врегульований суб'єктом владних повноважень, який не є учасником спору і при цьому займає керівне положення щодо учасників спору. Наприклад, міністр Кабінету Міністрів України уповноважений вирішувати всі спірні питання, які виникають між структурними підрозділами Секретаріату Уряду України.

Перейдемо до цивільно-процесуального вчення про реалізацію права на звернення до суду. Однією із суб'єктивних передумов звернення називають про-

цесуальну дієздатність позивача. Стаття 48 КАСУ наділяє нею всіх суб'єктів владних повноважень. Такий підхід цілком виправданий з огляду на конституційний принцип про підконтрольність суду та відповідальність перед особою будь-якого органу публічної адміністрації при виконанні ним управлінської функції. Однак стосовно владних спорів адміністративно-процесуальна праводієздатність суб'єктів владних повноважень виявилась ширшою за їх матеріальну правосуб'єктність. КАСУ наділив кожного з них правом вступати в процесуальні правовідносини та здійснювати процесуальні права, однак матеріальний закон за загальним правилом не надає суб'єктам владних повноважень право ініціювати публічно-правовий спір з метою реалізації своєї компетенції. Та й у цьому немає потреби. На відміну від юридичних осіб (ст. 80 Цивільного кодексу України), суб'єкти владних повноважень захищають свої права та обов'язки переважно в позасудовому порядку, застосовуючи державний примус до іншого учасника спору, у тому числі владного спору. Зауважимо також, що, за однією з теорій публічного права, істотною рисою владного повноваження є те, що ініціатива його захисту може належати не тільки і не стільки носієві повноваження, скільки іншому, спеціально уповноваженому органу (С.А. Муромцев).

Які ж рішення згідно з чинним КАСУ має ухвалити суд у разі надходження до нього позову одного суб'єкта владних повноважень до іншого з приводу реалізації відносного повноваження? Позивач має загальну процесуальну праводієздатність, а тому підстав для повернення відповідної позовної заяви немає. До того ж згідно з п. 3 ч. 3 ст. 108 КАСУ недієздатність позивача є підставою для повернення лише тих заяв, що подані фізичними (юридичними) особами. Немає також підстав для відмови у відкритті провадження через неналежність спору до компетенції адміністративного суду. Конституція України проголосила, що до юрисдикції судів належать усі правовідносини у державі, у тому числі й публічно-правові. До того ж якщо суд відмовить у відкритті провадження за позовом неуповноваженого органу влади, то в такий спосіб перешкодить зверненню належно уповноваженого органу.

Виходячи з чинної редакції КАСУ, пропонуємо судам відкривати провадження за позовом з приводу будь-якого владного спору. Якщо під час розгляду справи з'ясується, що позов з приводу реалізації відносного повноваження подано неналежним позивачем, суд має допустити заміну позивача. У разі відсутності в законі вказівки на належного відповідача суд зобов'язаний відмовити в позові.

Висновки. Погоджуємося із сформованим у чинному законодавстві підходом, за яким абсолютне повноваження публічно-правового утворення підлягає захисту в порядку адміністративного судочинства незалежно від наявності в законі вказівки про можливість передачі відповідного владного спору до суду. Не погоджуємося з редакцією ст. 48 КАСУ в тій частині, за якою процесуальна праводієздатність суб'єктів владних повноважень у владних спорах з приводу реалізації відносних повноважень є ширшою за їх матеріальну правосуб'єктність. На нашу думку, учасник такого спору тільки тоді може виступати суб'єктом процесуальних відносин, коли це прямо передбачить закон. На випадок порушення

цього правила у ст. 108 КАСУ необхідно передбачити право суду повертати позовну заяву під приводом процесуальної недієздатності суб'єкта владних повноважень – позивача.

При затвердженні матеріального компетенційного нормативного акта про відповідний орган влади необхідно передбачати такий елемент його статусу, як спосіб забезпечення реалізації владних повноважень: самостійне право ініціювати владний спір; обов'язок звернутись до уповноваженого органу з пропозицією подати позов до органу-порушника; позасудові засоби забезпечення.

УДК 342.925(477)

О.Ю. Янчук

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Держава взяла на себе зобов'язання із забезпечення прав і свобод людини та гарантії їх здійснення. Захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства є завданням адміністративного судочинства.

Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. І саме тут виникає перша проблема: жоден нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «публічно-правовий спір». Новим це поняття є і для науки.

Виходячи з ознак, які характеризують публічно-правовий спір, можна дійти висновку, що публічно-правовий спір – це суперечність між суб'єктами публічно-правових відносин, яке виникає з приводу їхніх прав і обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень.

Чимало питань виникає вже в процесі здійснення адміністративного судочинства – під час розгляду адміністративних спорів у судах. Зупинимося на окремих з них.

Статтею 17 КАСУ визначено перелік категорій адміністративних справ, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Розглянемо окремі проблемні аспекти кожної з них.