

УДК 351.95(477)

**А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник**

### **Уточнення основного завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення**

*Проаналізовано закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України його основне завдання. Запропоновано переглянути положення про те, що до компетенції адміністративного суду належать лише спори, які виникли у сфері публічно-правових відносин внаслідок здійснення владних управлінських функцій суб'єктами владних повноважень.*

\*\*\*

*Проанализирована закрепленная в Кодексе административного судопроизводства Украины его основная задача предложено пересмотреть положение о том, что к компетенции административного суда относятся лишь споры, возникшие в сфере публично-правовых отношений вследствие осуществления властных управленческих функций субъектами властных полномочий.*

\*\*\*

*The main task stated in the Code of Administrative Legal Procedure of Ukraine is analyzed. It is offered to review the regulations that administrative court treats only controversies which were appeared in the sphere of public and legal relations owing to accomplishing authoritative managing functions by the subjects of authority.*

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, створенням системи адміністративних судів в Україні розпочалося формування повноцінної адміністративної юстиції. Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

У результаті аналізу наведеного визначення стає очевидним той факт, що його автори намагалися наблизити завдання українського інституту адміністративної юстиції, перш за все, до європейських стандартів, наголосивши у ньому, що українські адміністративні суди розглядають спори, які виникли у сфері публічно-правових відносин. Подібний підхід законодавця не викликає особливих нарікань, проте вони є щодо заключних елементів ч. 1 ст. 2 КАС України, де йдеться про те, що далеко не усі спори, які

виникли у сфері публічно-правових відносин, належать до компетенції адміністративного суду, а лише ті з них, які виникли внаслідок здійснення суб'єктами владних повноважень владних управлінських функцій.

З подібним формулюванням ч. 1 ст. 2 КАС України важко погодитися, оскільки воно, на нашу думку, містить помилку, а саме закріплює положення, що публічно-правові відносини виникають виключно у випадках, коли в них бере участь орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова і службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним **владних управлінських функцій** (виділено нами – **А.К., Р.М.**) на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відмітимо, що саме на такій позиції стоять не тільки законодавець, але й судді адміністративних судів, які виносять ухвали про закриття провадження у справах адміністративної юрисдикції у тих випадках, коли відповідачем є, наприклад, суб'єкт публічного права, не наділений владними повноваженнями, або коли оскаржується дія (бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, яка не може бути охарактеризована як владно-управлінська (видання дозвоільного акта)<sup>1</sup>. Проте чи відповідають такі рішення принципу верховенства права, відповідно до якого, як відомо, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави? На нашу думку, не відповідають, оскільки приватним особам відмовляється у захисті, підкреслимо, їх публічних, а не приватних прав, свобод та законних інтересів.

Отже, можна зробити висновок, що визначене у ч. 1 ст. 2 КАС України основне завдання адміністративного судочинства є некоректним як з наукової, так і загальноправової позиції, суттєво обмежує можливості приватних осіб захищати у судовому порядку свої публічні права, свободи та законні інтереси, необґрунтовано звужує межі компетенції адміністративного суду, у зв'язку з чим потребує суттєвого доопрацювання.

Щоб знайти відповідь на питання про те, яким же чином має бути сформульовано завдання адміністративного судочинства, на нашу думку, необхідно докладно проаналізувати базову категорію вітчизняного інституту адміністративної юстиції, з наступним виходом на його завдання. Такою категорією є публічно-правові відносини.

Нині у науковій літературі можна зустріти певну кількість точок зору щодо розуміння сутності та головних ознак публічно-

---

<sup>1</sup> Наведені приклади узяті з практики діяльності Київського районного суду м. Харкова та Харківського окружного адміністративного суду.

правових відносин. Так, наприклад, авторський колектив навчального посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права», до складу якого увійшли і автори КАС України, вважають, що публічно-правові відносини характеризуються такими ознаками:

- обов'язковою участю у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями;
- підпорядкованістю одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень;
- імперативністю публічно-правових відносин, яка пов'язується з можливістю виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише у спосіб та у випадках, передбачених законом;
- домінуванням публічно-правового інтересу у цих відносинах [1, с. 103–105].

Наведені ознаки є нічим іншим, як критеріями, за допомогою яких пропонується, власне, здійснювати розмежування публічних та приватних правовідносин. Таку позицію підтримують і деякі інші автори [2, с. 78], проте ми не можемо погодитися з більшістю із названих ознак.

Привертає, насамперед, увагу така ознака публічно-правових відносин, як обов'язкова участь у них суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями. Наведена ознака, виходячи з процитованих вище положень посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права», є чи не найголовнішою ознакою публічно-правових відносин, оскільки вона згадується також і під час конструювання інших ознак цих відносин, які тісно пов'язуються саме з наявністю суб'єкта владних повноважень. Важливість названої ознаки публічно-правових відносин підкреслюється також і у КАС України, зокрема у ст. 2 «Завдання адміністративного судочинства» [3]. Проте ми вважаємо, що значущість наведеної ознаки публічно-правових відносин суттєво перебільшена, що, як наслідок, призвело до недостатньо вдалого визначення основного завдання адміністративного судочинства.

Подібний висновок можна зробити виходячи з таких міркувань. Детальний аналіз наведених вище ознак публічно-правових відносин свідчить про те, що їх сконструйовано на базі визначених раніше ознак адміністративно-правових відносин, які в українську адміністративно-правову науку було перенесено майже без змін з радянської теорії адміністративного права. Зазначимо, що ознаки радянських адміністративно-правових відносин базувалися на категоріях більш загального порядку, якими були радянське державне управління та адміністративне право. Предмет останнього, як відомо, конструювався навколо суспільних відносин, які склалися між людьми у сфері державного управління.

Разом з тим необхідно відмітити, що нині у сфері публічного управління, а також у доктрині адміністративного права відбувається процес суттєвих трансформаційних перетворень, спрямований на формування їх «людиноцентристської» спрямованості – ідеології, згідно з якою держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів.

Отже, реалії сьогодення, а також проголошені у Конституції України [4] принципи функціонування держави та її обов'язки щодо приватних осіб зобов'язують подивитися на природу та зміст публічно-правових відносин з іншого боку, відмовившись при цьому від радянських надбань теорії адміністративно-правових відносин. Інакше кажучи, необхідною є розбудова принципово нової концепції публічно-правових відносин.

Говорячи про ознаки публічно-правових відносин, зокрема ту, що пов'язана з їх суб'єктивним складом, необхідно чітко усвідомлювати той факт, що нині адміністративне право як найбільш об'ємна галузь публічного права вже не є синонімом державного управління як владно-організуючого впливу з боку державних органів на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування, координації і спрямування шляхом різних нормотворчих (видання нормативно-правових актів) і розпорядчих (прийняття індивідуальних рішень) дій на виконання законів та інших правових актів держави. Зазначений висновок є надзвичайно принциповим, тому цілком і повністю необхідно підтримати позицію В. Б. Авер'янова, який закликає до необхідності усвідомити той факт, що на сьогодні у змісті предмета адміністративного права переважають вже не управлінські, а публічно-сервісні відносини. Адміністративне право, – пише вчений, – всупереч поширеним поглядам покликане переважно регулювати далеко не тільки управлінські відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами – з іншого (хоча управлінська спрямованість адміністративного права зберігає безперечно важливе значення). Адже не менш вагоме суспільне призначення адміністративного права – у регулюванні численних і різних взаємостосунків (відносин) між цими органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення зазначеними органами необхідних умов для ефективної реалізації, а у разі потреби – і захисту належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів. Тобто «управлінська» складова предмета адміністративного права не є провідною, а є лише однією з основних складових, до того ж не першорядною [5, с. 245–246].

Публічно-сервісні, або неуправлінські відносини, які становлять різновид публічно-правових відносин, є нині досить поширеними і виникають, головним чином, у двох варіаціях. У першому

випадку мова йде про публічно-сервісні відносини, які виникають між публічно-владними органами (суб'єктами, які володіють владою, тобто можливістю в односторонньому порядку визначати або впливати на поведінку інших учасників суспільних відносин) та приватними особами з приводу розгляду і вирішення різних індивідуальних звернень приватних осіб щодо реалізації їх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; надання конкретним приватним особам адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій тощо. Головна особливість цих відносин полягає у тому, що хоча публічно-владні суб'єкти і володіють певними владними повноваженнями, проте у названих відносинах вони цю владу не застосовують і не можуть застосовувати. Інакше кажучи, учасники такого підвиду публічно-правових відносин мають рівний правовий статус, володіючи кореспондуючими правами та обов'язками. Значимим, що саме тут проявляється нова ідеологія адміністративного права, відповідно до якої головним завданням даної галузі права є закріплення правового порядку взаємовідносин між публічною владою та підвладними, надання останнім рівного правового статусу із державою [6].

Крім цього, необхідно звернути увагу і на той факт, що публічно-сервісні відносини виникають не лише за участю публічно-владних органів та приватних осіб, а й між юридичними особами публічного права та приватними особами.

Говорячи про публічно-правові відносини, не можна не зупинитися і на проблемі, яка була озвучена у 50-х роках минулого століття відомим вченим-адміністративістом Г. І. Петровим, який доводив можливість виникнення адміністративно-правових відносин між громадянами. З цього приводу Г. І. Петров, зокрема, зазначав, що виникнення адміністративно-правових відносин не лімітується участю у них органів державного управління і громадських організаціями, наділеними державою владними повноваженнями; вони можливі між усіма суб'єктами адміністративного права у будь-якому їх поєднанні. На обґрунтування своєї позиції вчений, крім іншого, наголошував на дуже принциповій деталі. Він зазначав, що суспільні відносини, які складаються у сфері управління та мають адміністративний характер, не слід зводити до відносин, які виникають у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органів управління. У сфері управління, на його думку, можуть виникати і виникають багато відносин поза цим процесом, без участі органів управління. Як приклад адміністративно-правових відносин між громадянами вчений називав відносини, які складаються у процесі користування громадським транспортом; у процесі спільного користування громадянами житловими

будинками; у процесі дотримання водіяма правил дорожнього руху тощо [7, с. 82, 83–84; 8, с. 23].

Зазначена концепція, на жаль, не знайшла широкої підтримки серед радянських вчених, хоча були і такі, хто її підтримував і поділяв, зокрема А. П. Коренев, В. Д. Сорокін, В. І. Новосьолов. Проте на сьогодні у літературі простежується відновлення наукового інтересу до названої вище теорії. І це не випадково, оскільки як у дореволюційній науці адміністративного права [9, с. 84], так і в європейському, зокрема німецькому адміністративному праві [10, с. 177] визнавалося і визнається існування адміністративно-правових відносин між приватними особами.

Отже, на підставі викладеного можна зробити кілька принципових висновків:

- по-перше, публічно-правові відносини здебільшого не є владними за своїм змістом, тобто вони виникають частіше не у зв'язку із здійсненням публічного (державного) управління, а у процесі публічно-сервісної діяльності;

- по-друге, публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але і між юридичними особами публічного права та приватними особами;

- по-третє, публічно-владний суб'єкт не є обов'язковим учасником публічно-правових відносин. Такі відносини можуть виникати між будь-якими суб'єктами, які володіють публічними правами та обов'язками;

- по-четверте, публічно-правові відносини можуть виникати і між двома приватними особами.

Повертаючись до першої із запропонованих авторами навчального посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» ознак публічно-правових відносин (обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями), ще раз наголосимо на певній некоректності її формулювання, яка простежується і у змісті ч. 1 ст. 2 КАС України. У зв'язку з цим більш вірним буде говорити не про обов'язкову участь у публічно-правових відносинах суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями, а про його можливу участь у них поряд з іншими суб'єктами, наділеними публічними правами та обов'язками. З огляду на це ми вважаємо неможливим використовувати у подальшому запропоновану авторами згаданого навчального посібника ознаку публічно-правових відносин як таку, що відображає їх специфіку.

Викладене свідчить про те, що ознаки публічно-правових відносин, про які зазвичай згадується у науковій та навчальній літературі, не завжди повною мірою відображають особливості цих правовідносин. Інакше кажучи, нині спостерігається ситуація,

пов'язана із штучним обмеженням кола публічно-правових відносин, лише їх одним підвидом – владними публічно-правовими відносинами. І саме у переважній більшості випадків ознаками владних публічно-правових відносин науковці намагаються помилково підмінити ознаки публічно-правових відносин.

Отже, якщо говорити про ознаки, властиві усім підвидам публічно-правових відносин, то до них, на нашу думку, буде більш доречними віднести такі:

- публічно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються на підставі норм публічного права;

- публічно-правові відносини пов'язані з реалізацією (захистом) суб'єктивних публічних прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права;

- публічно-правові відносини мають у своєму підґрунті публічні інтереси;

- публічно-правові відносини можуть виникати між будь-якими суб'єктами права, наділеними публічними правами та обов'язками;

- публічно-правові відносини пов'язуються, зазвичай, з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які відносять до виключної компетенції публічної адміністрації – держави в особі її органів, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів, яким делеговано відповідні функції. Особливість публічних завдань полягає у тому, що приватні особи не можуть вільно, тобто на підставі загальних принципів права або загальних положень законодавства, взяти на себе їх виконання. Для цього необхідна спеціальна вказівка у законі або спеціальний дозвіл, виданий державним органом або органом місцевого самоврядування (делегування повноважень) [11].

Підсумовуючи викладене, наголосимо на таких моментах. Усю сукупність правовідносин, виходячи з поділу права на публічне та приватне, можна розділити на публічно-правові та приватно-правові. Захист приватних прав та законних інтересів учасників приватно-правових відносин вже давно здійснюється у порядку цивільного (господарського) судочинства. У той же час судові механізми захисту публічних прав, свобод та законних інтересів учасників публічно-правових відносин мають не таку тривалу історію взагалі та у нашій державі зокрема. Разом з тим зазначимо, що, незважаючи на конституційні положення про пріоритет прав та свобод людини у державі, про можливість оскаржувати до суду будь-які рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, вітчизняний інститут адміністративної юстиції, відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, на жаль, захищає не усю сукупність публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а лише ті з

них, які порушуються суб'єктами владних повноважень у процесі їх владно-управлінської діяльності. Подібний підхід законодавця до визначення основного завдання адміністративного судочинства, який базується на застарілому та принципово невірному розумінні сутності публічно-правових відносин, не можна вважати вірним, оскільки за стінами адміністративних судів законодавець залишив величезну кількість учасників неуправлінських (невладних) публічно-правових відносин, які також претендують на захист та охорону їх суб'єктивних публічних прав, свобод та законних інтересів. У зв'язку з цим виникає запитання, який суд є компетентним у захисті суб'єктивних публічних прав, свобод та інтересів учасників неуправлінських (невладних) публічних правідносин?

Таким чином, до ч. 1 ст. 2 КАС України необхідно внести зміни з метою адаптування її до вимог сьогодення, продиктованих бажанням України бути правовою державою, одним з обов'язкових елементів якої є ефективно функціонуючий інститут адміністративної юстиції [6]. На нашу думку, основне завдання адміністративного судочинства має бути сформульовано таким чином: основним завданням адміністративного судочинства є захист публічних прав, свобод та законних інтересів учасників публічно-правових відносин, за винятком тих, які мають захищатися у порядку конституційного та кримінального судочинства.

**Список літератури:** 1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с. 2. Виконавча влада і адміністративне право : монографія / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 661 с. 3. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446. 4. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.]; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с. 6. Мельник Р. Теорія правової держави та її вплив на виникнення адміністративного права і формування його системи / Роман Мельник // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 42–49. 7. Петров Г. И. Сущность советского административного права : монографія / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Лен. ун-та, 1959. – 184 с. 8. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Лен. ун-та, 1972. – 158 с. 9. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин / А. И. Елистратов // Вопросы административного права. Кн. 1. – М., 1916. – С. 76–89. 10. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. – Verlag C. H. Beck, München, 2004. – 854 s. 11. Мельник Р. С. Від чого залежить ефективність здійснення адміністративного судочинства? / Р. С. Мельник // Вісник господарського судочинства України. – 2008. – № 5. – С. 154–159.

*Надійшла до редколегії 16.06.2009*