

УДК 342.92.001.11(477)

С. О. Осятинський

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Через призму сутності та особливостей публічно-правових відносин сформульовано визначення, а також ознаки публічно-правового спору.

За часів незалежності в українській правовій системі відбулося чимало змін. З'явилися нові правові інститути, було прийнято велику кількість правових актів, які спрямовувалися на демократизацію українського суспільства. Одним з таких правових актів став Кодекс адміністративного судочинства України [1], покликаний регулювати порядок розгляду та вирішення судових справ щодо захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від проти-правних дій (рішень) суб'єктів публічної адміністрації. Зазначений Кодекс характеризується чималою кількістю інновацій, зокрема новою термінологією. Аналіз його змісту показує, що в його статтях знайшли офіційне закріплення принципово нові для вітчизняної адміністративно-правової науки терміни, зокрема такі, як: «публічна служба», «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень» тощо. Разом з цим слід відзначити, що певна кількість таких понять, на жаль, не отримала офіційного тлумачення, що, у свою чергу, негативно позначилося на ефективності здійснення адміністративного судочинства. Однією з таких «невизначених» категорій є публічно-правовий спір.

Вивчення наукових праць показало, що з'ясуванню сутності поняття публічно-правового спору присвятили свої праці В. Бевзенко, В. Бойцов, А. Зеленцов, Р. Куйбіда, В. Стефанюк, Н. Хлібороб, Ю. Шемчушенко та інші, але в їх доробках зазначене завдання не знайшло повного вирішення, що є додатковим свідченням необхідності проведення подальших наукових розробок у даній сфері.

Отже, з огляду на викладене, актуальним та практично корисним виглядає дослідження сутності та характерних рис публічно-правового спору, що, власне, і складає головну мету даної статті. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд взаємопов'язаних завдань, зокрема: визначити і проаналізувати поняття та ознаки публічно-правових відносин і на їх підставі дати характеристику публічно-правовому спору.

Категорія «публічно-правові відносини» є новою для адміністративного права України. Для нього більш звичним є поняття «адміністративно-правові відносини». Це пов'язано з пануванням радянської ідеології в Україні протягом довгого періоду часу. Радянська влада постійно намагалася створити таку систему права, яка б відрізнялася від буржуазного (західно-європейського) права з його поділом на право публічне та право приватне. А раз так, то і похідні від них

терміни не знаходили вжитку на сторінках вітчизняних наукових праць.

Приймаючи Кодекс адміністративного судочинства України, законодавець ніби намагався направити розвиток адміністративного права в новому напрямі, ввівши в офіційний обіг поміж іншим таке поняття, як публічно-правові відносини. У цьому кроці, на наш погляд, вбачається заклик законодавця до науковців повернутися до вивчення проблем як публічного права, так і публічно-правових відносин. Однак більшість науковців не приділяє даному аспекту належної уваги, механічно замінюючи термін «адміністративно-правові відносини» категорією «публічно-правові відносини».

Так, наприклад, Р. Куйбіда, розглядаючи публічно-правові відносини, наділяє їх наступними ознаками: 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; обов'язковою участю у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; домінуванням публічно-правового інтересу у цих відносинах [2, с. 103–105].

Проте з таким підходом до характеристики публічно-правових відносин ми погодитися не можемо. У цьому плані більш точною виглядає позиція Р. С. Мельника, який зазначає, що така ознака, як «підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень» дещо суперечить оновленій концепції адміністративного права, відповідно до якої пануючі за радянських часів адміністративно-управлінські відносини, характерною рисою яких саме і було підпорядкування одного суб'єкта іншому, трансформувалися переважно в адміністративно-сервісні, у межах яких відбувається вирівнювання правових статусів учасників правовідносин. Таким чином, на сьогодні спостерігається постійна тенденція до звуження кількості правовідносин, які характеризуються прямою підпорядкованістю одного суб'єкта іншому [3]. А раз так, то можна зробити висновок, що підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень не є ознакою публічно-правових відносин, оскільки ознаки – це характеристики, які постійно повинні бути присутніми у певному явищі.

Не можна також погодитися і з такою ознакою, як імперативний характер публічних правовідносин. Існування імперативних публічно-правових відносин повністю залежить від суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями, який у зв'язку з цим не зв'язаний бажанням або небажанням іншого учасника правовідносин на їх виникнення, зміну або припинення. З огляду на це є очевидним, що далеко не всі публічно-правові відносини можуть бути охарактеризовані як імперативні [4].

Що стосується такої ознаки, як обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями, то ми знову підтримуємо точку зору Р. С. Мельника, який вважає, що подібна ознака також не є притаманною публічно-правовим відносинам. На його думку, публічно-правові відносини у переважній більшості випадків не є владними за своїм змістом, тобто вони виникають частіше не у зв'язку зі здійсненням публічного (державного) управління, а у процесі публічно-сервісної діяльності; публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але й між невладними юридичними особами публічного права та приватними особами; 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; публічно-правові відносини, можуть виникати і між двома приватними особами [4]. Звичайно, суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями, бере участь у цих відносинах, але не у всіх відносинах він виконує владні (управлінські) повноваження. Це все пояснюється тим, що роль держави на сьогодні зводиться більше не до управління, а до служіння людині. А це спричиняє певне вирівнювання їх правових статусів. Прикладом таких відносин можуть слугувати ті, які виникають у зв'язку з укладанням адміністративних договорів.

Отже, з огляду на викладене, основною ознакою публічно-правових відносин є домінування у них публічного інтересу. Розглядаючи зазначену категорію, науковці розуміють під нею визнаний державою та забезпечений правом інтерес суспільства, задоволення якого служить умовою і гарантією його існування та розвитку [5, с. 53]; прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї окремої особи, а для значної кількості людей [2, с. 105]. Отже, наведені визначення зводяться до того, що метою публічного інтересу є задоволення суспільного блага. Публічний інтерес має місце там, де інтерес суспільства переважає над інтересом однієї особи. Проте, незважаючи на досить просте трактування публічного інтересу, в практичній діяльності виникають проблеми з приводу його відшукування у певних справах адміністративної юрисдикції. Так, наприклад, Харківський окружний адміністративний суд визнав, що не є публічно-правовим спір за участю суб'єкта владних повноважень та суб'єкта приватного права, фізичної особи, коли управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У позові позивач просив визнати незаконним та скасувати рішення суб'єктів публічної адміністрації з приводу затвердження матеріалів інвентаризації земель і видачі державного акта на право постійного користування землею, а також просив скасувати Державний акт на право постійного користування землею. В даному випадку, на думку суду, існує спір про право цивільне, хоча однією зі

сторін у ньому виступає особа публічного права, а спірні правовідносини врегульовані нормами як цивільного, так і адміністративного права. У спірних правовідносинах у цьому випадку реалізується не публічний, а приватний інтерес [6]. Дійсно, у зазначеній справі дуже важко зрозуміти природу відносин, які склалися, оскільки з одного боку виступає приватна особа, а з іншого – орган публічної адміністрації в особі органу місцевого самоврядування, який виконує повноваження власника землі, проте який, з огляду на свою правову природу, може діяти лише у публічних інтересах. Відповідно до матеріалів справи земельна ділянка була надана у постійне користування приватній особі, яка могла її використовувати у своїх інтересах. Тому ми погоджуємося з рішенням адміністративного суду щодо наявності приватного інтересу у зазначеній справі. Публічний інтерес мав би місце у тому випадку, коли б земельна ділянка надавалася приватній особі для зведення, наприклад, на ній лікарні. Тому при вирішенні земельних спорів необхідно звертати особливу увагу на мету використання земельної ділянки, оскільки саме вона буде визначати наявність або відсутність публічно-правових відносин.

Окрім наявності публічного інтересу, ознакою публічно-правових відносин є регулювання їх нормами публічного права. Ця ознака випливає із поняття правовідносин, під якими в теорії права розуміють урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями суб'єктивних прав і обов'язків [7, с. 115]. Але ця ознака є доволі новою для України, в якій поділ права на публічне і приватне все ще піддається сумніву, що, у свою чергу, може бути пояснено лише відсутністю чітких та зрозумілих теорій розмежування названих правових утворень. З огляду на це, цікавим та практично корисним виглядає досвід німецької правової науки, в якій розроблено ряд теорій, які використовуються для розмежування публічного та приватного права. Так, найбільшого визнання серед науковців та практиків знайшли теорія субординації та теорія переважного права.

Згідно з теорією субординації у публічному праві вищестоящий та нижчестоящий суб'єкти права пов'язані між собою відносинами підлеглості. На відміну від публічного права у приватному праві суб'єкти, які вступають у правовідносини, набувають рівного правового статусу. Дана теорія відображає керівну роль суб'єкта владних повноважень і застосовується у тому випадку, коли має бути вирішена правова природа дії органу влади, а учасниками відносин є орган державної влади і громадянин.

Що ж до теорії переважного права, то згідно з нею правові акти належать до публічного права тоді, коли вони у кожному випадку їх застосування вповноважують чи зобов'язують носія публічних повноважень (державу у широкому розумінні) до певних дій. Інші нормативні акти належать до приватного права [8, с. 11–15].

Зазначені теорії з успіхом можуть бути прийняті для використання (застосування) як вітчизняною адміністративно-правовою

наукою, так і суддями адміністративних судів, що, переконані, позитивно вплине на ефективність вітчизняного інституту адміністративної юстиції.

Ще однією ознакою публічно-правових відносин є те, що такі відносини виникають лише у зв'язку з виконанням публічною адміністрацією покладених на неї обов'язків. Тобто вони є свого роду професійними відносинами, оскільки за межами діяльності публічної адміністрації їх не може існувати. Це пов'язано з тим, що публічна адміністрація має повноваження лише у тій сфері, яка чітко визначена нормами чинного законодавства.

Наступною ознакою таких відносин є те, що вони виникають, змінюються та припиняються на підставі юридичного факту, яким може бути індивідуальне рішення (дія) або бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що публічно-правові відносини – це врегульовані нормами публічного права суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються та поновлюються на підставі визначених публічно-правовими нормами юридичних фактів, втілюються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності публічної адміністрації та спрямовані на реалізацію публічного інтересу.

Таким чином, наявність публічно-правових відносин є однією з найголовніших ознак публічно-правового спору. Інакше кажучи, суддя адміністративного суду, з'ясувавши, що у межах конкретної справи мають місце публічно-правові відносини, може автоматично зробити висновок про наявність публічно-правового спору. Можливість судді адміністративного суду правильно встановити правову природу спору сприятиме більш швидкому і якісному його вирішенню.

Додатковою особливістю публічно-правового спору є його предмет, яким виступають рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин [9]. Рішення владних суб'єктів публічно-правових відносин виявляються як у формі нормативно-правових актів, так і у формі правових актів індивідуальної дії. Відповідне положення закріплено у п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України [1], в якому, однак, зазначені категорії не розкриваються.

Офіційне визначення категорії «нормативно-правовий акт» можна знайти у наказі Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів». Під ним розуміється офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на

неодноразове застосування [10]. Слід зазначити, що сам по собі нормативно-правовий акт не викликає відносин. Він може лише створювати потенційну загрозу правам особи, а це, в свою чергу, є достатньою підставою для його оскарження. Таким чином, можна сказати, що іноді спір може виникати і без відносин, а лише за наявності нормативно-правового акта. Це можна назвати певною особливістю публічно-правового спору.

Окрім нормативно-правового акта, предметом публічно-правового спору є правовий акт індивідуальної дії, який також не отримав офіційного визначення. У науці адміністративного права під зазначеним поняттям розуміється правовий акт, що містить персоналізоване (індивідуальне) владне приписання (веління), винесене уповноваженим на те суб'єктом у результаті вирішення ним конкретної юридичної справи [11]. Тобто зазначений правовий акт спрямований на певну особу, породжуючи, як наслідок, виникнення, зміну або припинення певних правовідносин. Разом з цим, слід наголосити на тому, що нині чітко не визначено види правових актів індивідуальної дії, які уповноважені приймати суб'єкти публічної адміністрації. Зазначений стан справ є доволі небезпечним для приватних осіб, оскільки іноді доволі важко встановити, а чи дійсно той чи інший документ є правовим актом індивідуальної дії. Проблемність зазначеного питання перетворюється, як наслідок, у проблемність оскарження таких «незрозумілих» документів в адміністративному суді. Так, наприклад, Харківський окружний адміністративний суд відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі, в якій товариство з обмеженою відповідальністю вимагало скасувати направлення на проведення документальної планової перевірки платника податків, видане підрозділом Державної податкової служби України. На думку суду, таке повідомлення є документом, яким доручено певній посадовій особі податкового органу здійснити перевірку платника податків і за відсутності якого або його неправильного оформлення платник податків має право не допустити посадових осіб податкового органу до перевірки. З огляду на це, суд дійшов висновку, що повідомлення не є ані нормативним, ані індивідуальним актом, а раз так, то воно і не може бути оскаржено у порядку адміністративного судочинства [12]. Проте ми не можемо погодитися з такою позицією суду, оскільки вважаємо, що направлення є правовим актом індивідуальної дії, а точніше, його складовою частиною. Згідно зі ст. 81 Податкового кодексу України посадові особи органу державної податкової служби мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки за умови пред'явлення або надіслання таких документів, як копії наказу про проведення перевірки та направлення на проведення такої перевірки. Тобто спочатку приймається наказ про проведення перевірки, а потім складається направлення на її проведення. Якщо відсутнє направлення, то це буде підставою для недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення документальної

виїзної або фактичної перевірки [13]. Отже, можна зробити висновок, що направлення є правовим актом індивідуальної дії, оскільки за його відсутності правовідносини між органами податкової служби та платником податків виникати не будуть.

Враховуючи викладене, необхідним уявляється прийняття закону, в якому було б не тільки надане визначення нормативного та індивідуального правового акта, але й чітко сформульовано ознаки, властиві останнім.

Таким чином, з урахуванням наведених вище ознак публічно-правових відносин, а також особливостей, властивих публічно-правовому спору, останній можна визначити як формально визнану розбіжність у правових позиціях учасників публічно-правових відносин, які виникли через рішення, дії чи бездіяльність одного з них.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с. 3. Мельник Р. С. Від чого залежить ефективність здійснення адміністративного судочинства? / Р. С. Мельник // Вісник господарського судочинства України. – 2008. – № 5. – С. 154–159. 4. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64. 5. Тихомиров Ю. А. Публичное право: монографія / Ю. А. Тихомиров – М.: БЕК, 1995. – 496 с. 6. Архів Харківського окружного адміністративного суду, спр. № 2а-9290/12/2070 від 04.10.2012. 7. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 704 с. 8. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / Steffen Detterbeck. – München: Verlag C. H. Beck München, 2006. – 612 s. 9. Що таке публічно-правовий спір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputes-in-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a-public-legal-dispute-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=a73f6a5104bf3cb6f3229256a63a01da>. 10. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>. 11. Акти застосування норм права – основні ознаки, поняття, види [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/116.php>. 12. Архів Харківського окружного адміністративного суду, спр. № 2а-10814/12/2070 від 01.10.2012. 13. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

Через призму сутності и особенностей публично-правовых отношений сформулировано определение, а также признаки публично-правового спора.

The definition and features of public dispute are determined through the essence and peculiarities of public relations.