

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 347.97/.99

*Белкін Леонід Михайлович,
кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
директор ТОВ "Аналітик", Донецька область*

ЕФЕКТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ЮРИДИЧНИХ ТА/АБО ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК ЧИННИК ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУДОВОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Розглянуто способи відмежування судових справ адміністративної юрисдикції від інших справ. Запропоновано основним критерієм такого відмежування вважати ефективний захист прав юридичних чи фізичних осіб; визнати презумпцію розгляду справ, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, адміністративними судами.

Ключові слова: адміністративне судочинство, господарське судочинство, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, публічні відносини, приватні відносини.

Згідно з ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції в Україні утворена за принципами територіальності і спеціалізації.

Водночас, як свідчить практика, спеціалізація судів породжує спори про предметну підвідомчість справ. Т. О. Коломощ [1, с. 3] зазначає, що із внесенням змін до чинного законодавства, зокрема з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та внесенням певних доповнень до Господарського процесуального кодексу України, суб'єктний склад сторін спору перестав бути незаперечним критерієм розмежування підвідомчості справ, так само, як і характер спірних правовідносин. У праці А. В. Кадушкіна вказується, що за наявності декількох судових

систем (підсистем) отримання судового захисту іноді виявляється фактично неможливим через відмову всіх із них, що є в державі, вирішити юридичний конфлікт у зв'язку з непідвідомчістю їм останнього [2, с. 383]. Таким чином, саме норми про підвідомчість виступають іноді як серйозні перешкоди на шляху отримання судового захисту.

Практика свідчить про те, що найбільш гострі проблеми з предметною підвідомчістю виникають при розмежуванні адміністративної підсудності, по-перше, та цивільною, кримінальною та господарською підвідомчістю (найчастіше – останньою), по-друге. Наприклад, пропозиції та спроби звзвити юрисдикцію адміністративних судів Голова Вищого адміністра-

тивного суду України О. М. Пасенюк назвав юрисдикційною контрреформою [3, с. 3]. Оскільки, як зазначено вище, своєчасне та правильне визначення предметної підсудності безпосередньо впливає на ефективність судового захисту, вирішення проблеми визначення предметної підсудності та визначення підходів до її вирішення є актуальним завданням.

Відмежування справ адміністративної юрисдикції і дотепер є предметом гострої дискусії. Деякі автори, перш за все, фахівці у галузі господарського права, відстоюють думку про те, що відносини щодо розпорядження власністю, а до прийняття рішення Конституційного Суду України від 01 квітня 2010 року № 10-рп/2010 – і землею, є приватноправовими, навіть не зважаючи на те, що в них бере участь суб'єкт владних повноважень [4; 7]. С. В. Шкляр, наприклад, доводить необхідність "консервування" підвідомчості господарським судам спорів з органами Антимонопольного комітету України [8]. У окремих публікаціях стверджується про доцільність розгляду господарськими судами України спорів, що впливають з господарсько-правових відносин між нерівноправними суб'єктами, один з яких наділений владними повноваженнями [9; 10].

Протилежну думку відстоюють фахівці у сфері адміністративного права [3; 11; 12]. Так, О. М. Пасенюк вважає, що основним критерієм розмежування адміністративної та господарської юрисдикції має бути характер (юридичний зміст) спірних правовідносин – до юрисдикції адміністративних

судів належать спори з відносин здійснення владних управлінських функцій [11, с. 10]; що відсутні жодні підстави "винесення" юридичних осіб-позивачів за межі адміністративної юстиції [11, с. 10]; немає жодних підстав для залишення у компетенції господарських судів спорів з Антимонопольним комітетом України [11, с. 15]. Обговорюючи підвідомчість спорів щодо відносин державної та/або комунальної власності, О. М. Пасенюк [3, с. 4] стверджує, що оскільки в цих відносинах фактичними власниками є держава та/або територіальна громада, то владні органи та їх посадові особи є лише відповідними представниками, а відтак статус таких представників є винятково публічно-правовим. Отже, якщо особа, яка подала заявку на отримання ділянки у власність, вважатиме, що орган неналежно виконує свої функції і при цьому в неї будуть відсутні претензії до самої громади, то позов слід подавати до адміністративного суду. Як вказує В. К. Колпаков, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою [13, с. 31]. Отож, якщо послідовно виходити з того, що держава – це особлива організація всього суспільства, що здійснює публічні функції, то і відносини щодо державного (аналогічно, і комунального) майна є публічними, участь такого майна в цивільному обігу ніяк не може бути правилом, а має розглядатися як виняток [14, с. 12–13].

Відповідно до ст. 12 Господарсько-процесуального кодексу України, господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господар-

ських договорів, зокрема щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім спорів, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції адміністративних судів. Тобто, законодавець передбачає, що можуть бути якісь спори, які виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, зокрема щодо приватизації майна і які належать до компетенції адміністративних судів, але не вказує, які саме ці спори.

У цій статті ми поставили за мету виробити підходи до вирішення проблеми визначення предметної підсудності справ адміністративним судам.

Говорячи про встановлення критерію визначення предметної підвідомчості справ адміністративним судам, не можна в цілому не погодитися з думкою О. С. Удовиченка [10], що розмежування юрисдикції судів потребує наукового критерію. Водночас, таке ствердження слід сприймати із застереженнями: по-перше, критерій повинен бути простим і зрозумілим ще до початку розгляду справи по суті, щоб позивач заздалегідь знав, до якого суду звертатися і потім не втрачав зайвого часу на передачу справ з одного суду до іншого; по-друге, зроблений вище аналіз свідчить, що неможливо дійти згоди щодо такого критерію лише за формальними ознаками, без аналізу глибинного призначення адміністративного судочинства. При цьому досвід переконує, що не можна покладати відповідальність за неправильне звернення до суду на позивача. Так, постановою Приморського районного суду м. Одеси від 6 грудня 2006 року, залишеною без змі-

ни ухвалою Одеського апеляційного адміністративного суду від 23 жовтня 2007 року, задоволено позов фізичних осіб про визнання незаконним та скасування розпорядження щодо надання житлового приміщення іншій особі. Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 12 травня 2010 року № К-22397/07 зазначені судові рішення скасовані, провадження у справі закрито, позивачам роз'яснено, що даний спір може бути вирішений судами загальної юрисдикції в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України.

Не аналізуючи зараз, наскільки ця ухвала Вищого адміністративного суду України відповідає принципу верховенства права, зазначимо, що і суд першої інстанції, і апеляційний суд, розглянувши справу по суті, не знайшли в ній порушення предметної підсудності, тобто, знадобилося 4 роки, щоб це стало зрозуміло (хоча, на нашу думку, такий висновок є спірним). Отже, для встановлення того чи іншого критерію необхідно зрозуміти, а навіть взагалі в Україні створювався інститут адміністративного судочинства.

Згідно зі ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Стаття 55 Конституції України кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завдан-

ням 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, зокрема, на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Отже, якщо визначити спеціалізацію адміністративних судів, то вона полягає у якнайповнішому захисті прав суб'єктів приватного права від порушень суб'єкта владних повноважень. Оскільки це є саме спеціалізація адміністративних судів, то є всі підстави вважати, що вони виконують (принаймні, зобов'язані виконувати) саме цю функцію якнайкраще. Зокрема, в рішенні Конституційного суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 зазначено, що системний аналіз норм Конституції та законів України дає підстави стверджувати, що розмежування юрисдикційних повноважень між загальними і спеціалізованими судами підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. Згідно з таким розумінням, усі публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами. Конституційний Суд України вказав на переваги Кодексу адміністративного судочинства України з точки зору захисту прав суб'єктів

приватного права, зокрема, покладання обов'язку доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України). До цього слід додати пильний судовий контроль за виконанням суб'єктом владних повноважень судових рішень (ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України) [15].

Отже, якщо виходити із забезпечення ефективного захисту прав юридичних чи фізичних осіб як критерію визначення адміністративної підвідомчості справи, то є всі підстави запропонувати принцип презумпції розгляду справ, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, адміністративними судами. Адміністративний суд відповідно до територіальної та інстанційної підсудності не може відмовити в розгляді будь-якого позову до суб'єкта владних повноважень, крім випадків, які безпосередньо зазначені в Кодексі адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). У даному випадку не абсолютизується суб'єктний склад як такий; участь як сторони спору суб'єкта владних повноважень фактично означає публічно-правовий характер такого спору, який і покликаний вирішувати адміністративні суди.

Варто зазначити, що сам по собі Кодекс адміністративного судочинства України не створює жодних перешкод щодо застосування такого принципу. Саме так вирішувалися питання підвідомчості адміністративних справ відразу після прийняття Кодексу адміні-

стративного судочинства України. Певну плутанину вніс Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005, в якому Верховний Суд України зазначав, що справою адміністративної юрисдикції може бути судовий спір з правовідносин, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. Щоправда, по-перше, такого критерію ("уповноважений владно керувати") немає в Кодексі адміністративного судочинства України, а по-друге, не можна заздалегідь визначити, чи уповноважений один суб'єкт "владно керувати" іншим у конкретних правовідносинах.

Наприклад, районна державна адміністрація приймає рішення про передачу в оренду земельної ділянки під автозаправну станцію, скажімо, в 5 метрах від вікон житлового будинку, тобто з порушенням санітарних норм. Мешканці будинку заперечують. Виникає проблема підвідомчості такого спору. Хоча районна державна адміністрація владно не керує конкретними мешканцями будинку, але, разом із тим, районна державна адміністрація, користуючись владними повноваженнями, нав'язує свою волю цим людям жити поряд з небезпечним об'єктом. По суті, районна державна адміністрація здійснила адміністративне втручання у право жителів на безпечне проживання. Виникає питання: яке співвідношення між "владним керуванням" за термінологією Верховного Суду України та реальним адміністративним втручанням? Як вказує

О. С. Удовиченко [10], внаслідок рішень Верховного Суду України частина спорів, зокрема спори про право в земельних, орендних правовідносинах, стали повертатися в юрисдикцію господарських судів, спори, пов'язані з пенсійним забезпеченням учасників війни, передані загальним судам. Однак після довгих суперечок, які точилися в судах загальної юрисдикції, Конституційний Суд України в рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 визначив, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності. Тобто, соціальні спори (рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010) та земельні спори (рішення від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010) за участю суб'єкта владних повноважень "повернулися" в адміністративні суди. Але за таких умов виникає таке питання: чому висновки, подібні до висновків щодо земельних спорів, не можуть стосуватися і рішень, дій чи бездіяльності щодо державного чи комунального майна?

Прихильники господарської юрисдикції даного виду справ не відповідають і на таке запитання: якщо спори про розпорядження державним чи комунальним майном не підвідомчі, на їх думку, адміністративним судам, тобто є не публічно-правовими, а є приватно-правовими, себто спорами рівних суб'єктів, то які існують підстави для участі в таких спорах органів прокуратури? Так, в рішенні Конституційного

Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 зазначається, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин; прокурори та їх заступники подають до господарського суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Але подача позовів "в інтересах держави" є визнанням публічно-правового характеру спору, який не може розглядатися в господарських судах (крім справ про банкрутство за участю кредиторів-органів, що уповноважені здійснювати контроль за сплатою податків та інших обов'язкових платежів).

Забезпечення прав юридичних чи фізичних осіб досягається також уникненням абсолютизації проблеми підвідомчості. Так, у праці А. В. Кадушкіна [2, с. 389], з посиланням на російського дослідника В. М. Сидоренка [16], вказується, що аналізуючи принципи гарантій прав на належний судовий розгляд в США, останній зазначає, що "у випадках, коли виникає спір про підвідомчість між судами різних судових систем, суди зобов'язані враховувати підвідомчість справи, якому суду буде найбільшою мірою забезпечуватись доступ до правосуддя...". Тому не можна вважати таким, що відповідає принципу верховенства права, скасування судових рішень і закриття провадження у справах за позовами до суб'єкта владних повноважень з мотивів сумнівів у підвідомчості цих справ. Так, постановою Вищого господарського суду України від 17 березня 2009 року у справі № 16/201 визнаний недійсним п. 1 рішення Київської міської ради "Про надання і вилучення земель-

них ділянок та припинення права користування землею" від 10 липня 2003 року № 638-5/798 з тих мотивів, що він не відповідає вимогам Закону України "Про охорону культурної спадщини". Водночас, у справі № К-7166/07 вже ухвалою Вищого адміністративного суду України від 9 вересня 2008 року залишені без змін судові рішення про скасування п. 10 рішення тієї ж ради "Про передачу громадянам для будівництва, експлуатації та обслуговування житлових будинків, господарських будівель і споруд" від 24 жовтня 2002 року № 70/230 з мотивів невідповідності їх тому ж закону. Отже, неоднозначна підвідомчість не стала нездоланною перешкодою у завершенні розгляду справ по суті. Тому не можна погодитися із висновком Вищого адміністративного суду України щодо скасування правильних по суті судових рішень згаданою вище ухвалою від 12 травня 2010 року № К-22397/07.

Разом із тим, наполягаючи на максимальній потенційній ефективності адміністративних судів у захисті прав юридичних чи фізичних осіб, ми вимушені тим не менш констатувати, що цю можливість у сучасних умовах слід розглядати лише як потенційну. На даний момент накопичилося дуже багато парадоксів українського адміністративного судочинства, які зводять нанівець його потенційні правозахисні можливості: скорочення строків звернення до суду в 6 разів порівняно із господарським (цивільним) судочинством; обмеження прав звернення до суду (залишення позовних заяв без розгляду у разі пропуску строку звернення до суду); "скасування" презумпції правомірності правочину (лист Вищого адміністративного суду України

від 2 червня 2011 року № 742/11/13-11); обмеження, на відміну від господарського судочинства, прав на касаційне оскарження (суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи – п. 5 ч. 5 ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України), перетворення позовів про скасування рішень податкових органів на "матеріальні" (лист Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2012 року № 165/11/13-12) [17, 18]. Однак зазначені проблеми не впливають на потенційну ефективність адміністративного судочинства, а свідчать про її суттєві недоліки в Україні.

Виходячи з концепції ефективного захисту прав юридичних чи фізичних осіб як чинника визначення адміністративної судової юрисдикції, а також із урахуванням правових позицій Конституційного Суду України, пропонуємо визнати презумпцію розгляду справ, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, адміністративними судами. Адміністративний суд, відповідно до територіальної та інстанційної підсудності, не може відмовити в розгляді будь-якого позову до суб'єкта владних повноважень, крім випадків, які безпосередньо зазначені в Кодексі адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). Звертаємо увагу на несумісність розуміння приватноправового характеру спорів щодо розпорядження державним чи комунальним майном суб'єктами владних повноважень з участю органів прокуратури ("в інтересах держави") у цих спорах.

Список використаних джерел:

1. Коломоець Т. О. Питання розмежування юрисдикційних повноважень щодо розгляду справ в порядку адміністративного судочинства між адміністративними та господарськими судами в Україні : деякі актуальні аспекти генезису питання / Т. О. Коломоець // Митна справа. – 2009. – № 4 (64). – Ч. 2. – С. 3–10.
2. Кадушкін А. В. Проблемы подведомственности и право на судебную защиту / А. В. Кадушкін // Российское законодательство в современных условиях : материалы VIII ежегодной Всеросс. научно-практич. конференции [отв. ред. П. Н. Кириченко] / Брянск : РИО БГУ, 2010. – С. 382–391.
3. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа – шляхи до регресу / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3–7.
4. Євстигнєєв О. С. Узагальнення судової практики розгляду господарських справ, пов'язаних із земельними відносинами (за матеріалами справ, розглянутих господарськими судами Дніпропетровської та Кіровоградської областей у 2006-2008 рр.) / О. С. Євстигнєєв // Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2009. – № 4 (17). – С. 46–67.
5. Стахурський М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України / М. Стахурський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 62–67.
6. Стахурський М. Ф. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України / М. Ф. Стахурський // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 35–39.
7. Цікало А. Проблеми застосування земельного, цивільного, господарського та екологічного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин / А. Цікало // Право України. – 2009. – № 9. – С. 74–82.
8. Шкляр С. В. Підвідомчість справ з приводу оскарження дій та рішень Антимонопольного комітету України / С. В. Шкляр // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 4. – С. 143–149.
9. Хримли А. Г. К вопросу о разграничении компетенции между хозяйственным и административным судом при разрешении споров с участием субъектов предпринимательства

/ А. Г. Хримли // Економіка та право. – 2010. – № 3 (28). – С. 48–53.

10. Удовиченко А. Разграничение юрисдикции требует научного критерия [Электронный ресурс] / А. Удовиченко // Судебно-юридическая газета. – 2009. – № 7. – Режим доступа к газете : http://sug.kiev.ua/articles.php?id_article=319

11. Пасенюк О. Колізії між адміністративною та господарською юрисдикцією: шляхи їх подолання / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 2. – С. 3–23.

12. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 9–21.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

14. Файнгерш С. И. Публичное управление государственным имуществом в Российской Федерации: административно-правовой аспект: дисс.... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Файнгерш Сергей Игоревич. – С.-Петербург, 2008. – 242 с.

15. Белкін Л. Контроль адміністративних судів за виконанням судових рішень суб'єктами владних повноважень / Л. Белкін // Юридична газета. – 6 грудня 2011 року – № 49 (292).

16. Сидоренко В. М. Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе: дисс.... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Сидоренко Василий Михайлович. – Екатеринбург, 2002. – 220 с.

17. Белкін Л. М. Проблеми конституційності деяких новел Кодексу адміністративного судочинства України / Л. М. Белкін // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : збірник наукових статей. Вип. 26. – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. – 2011. – С. 48–59.

18. Белкін Л. М. Проблема співвідношення законності та "державної доцільності" при прийнятті рішень адміністративними судами України. – Електронне наукове фахове видання [Електронний ресурс] / Л. М. Белкін // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 4 (13). – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaa/2011-4/11blmasu.pdf>.

Белкин Л. М. Эффективная защита прав юридических и/или физических лиц как фактор определения административной юрисдикции.

Рассмотрены пути отмежевания судебных дел административной юрисдикции от других дел. Предложено основным критерием такого отграничения считать эффективную защиту прав юридических или физических лиц; признать презумпцию рассмотрения дел, где ответчиком является субъект властных полномочий, административными судами.

Ключевые слова: административное судопроизводство, хозяйственное судопроизводство, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, публичные отношения, частные отношения.

Belkin L. The effective protection of the rights of legal entities and/or individuals as a factor in determining the administrative jurisdiction.

The author defines the ways of dissociation of cases in administrative jurisdiction of the other cases. It is proposed to consider the effective protection of rights of legal entities and individuals as the basic criterion for such dissociation. It is also proposed to recognize the presumption of administrative courts' jurisdiction over the cases, where the defendant is a public authority.

Keywords: administrative justice, economic justice, public legal dispute, authority, public relations, private relations.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2012

<http://law.univ.kiev.ua/images/stories/app/2012-1.pdf>