

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУДОВОЇ ЮРИСДИКЦІЇ У СФЕРІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ)

APPLICATION OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY (PUBLIC-LEGAL DISPUTES)

Сідей Я.Я.,

суддя Хустського районного суду
Закарпатської області

У статті аналізується застосування адміністративної судової юрисдикції у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів). Досліджується зміст поняття «адміністративна справа». Аналізуються критерії віднесення виборчих справ та справ за участю іноземців до категорії адміністративних.

Ключові слова: адміністративна судова юрисдикція, адміністративний процес, адміністративне судочинство, публічний спір, виборчий спір.

В статье анализируется применение административной юрисдикции в сфере управленческой деятельности (публично-правовых споров). Исследуется содержание понятия «административное дело». Анализируются критерии отнесения избирательных дел и дел с участием иностранцев к категории административных.

Ключевые слова: административная судебная юрисдикция, административный процесс, административное судопроизводство, публичный спор, избирательный спор.

The article analyzes the application of administrative judicial jurisdiction in the field of administrative activity (public legal disputes). The content of the notion «administrative business» is investigated. The criteria for assigning electoral cases and cases involving foreigners to the administrative category are analyzed.

Key words: administrative judicial jurisdiction, administrative process, administrative proceedings, public debate, electoral disputes.

Постановка проблеми. Суд як носій публічної влади покликаний забезпечувати справедливість, відстоюючи права і свободи людини і громадянина, дотримуючись балансу приватних та публічних інтересів [1, с. 66]. Однак при цьому важливе значення має правильний вибір суду, уповноваженого розглядати ту чи іншу справу. В адміністративному судочинстві проблеми розмежування юрисдикцій постають особливо гостро. У зв'язку із цим актуальним та необхідним видається дослідження застосування адміністративної судової юрисдикції загалом і у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів) зокрема.

Ступінь наукової розробки. Аналізу питань адміністративної юрисдикції судів присвячено праці таких вчених, як В. Авер'янова, В. Бевзенка, С. Демченка, С. Ківалова, Р. Куйбіди, О. Пасенюка, А. Селіванова, М. Смоковича та ін. Однак незважаючи на чисельність публікацій та наукових розвідок у даній сфері, доводиться констатувати, що проблеми застосування адміністративної судової юрисдикції у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів) залишаються недостатньо розробленими, що і вплинуло на вибір теми дослідження.

Метою статті є дослідження застосування адміністративної судової юрисдикції у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів).

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів) включає в себе норми Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, спеціальних законів. П.п. 1 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) законодавець дає визначення адміністративної справи як переданої на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору. У п.п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України публічно-правовий спір визначається як спір, в якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта влад-

них повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або не наданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [2].

Визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються й інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом референдуму). Таким чином, в КАС України міститься широке визначення поняття адміністративної справи.

Однак існує й інша думка з приводу змісту поняття «адміністративна справа». С.С. Алексєєв розглядає «юридичну справу», з одного боку, як конкретний життєвий випадок, щодо якої здійснюється застосування закону, а з іншого – як сукупність документів, що комплектуються в ході застосування закону до даного випадку [3].

У зв'язку із цим адміністративну справу можна розглядати у двох аспектах. По-перше, під адміністративною справою слід розуміти конкретний адміністративно-правовий спір, що виникає між сторонами адміністративних правовідносин, тобто матеріально-правове розуміння адміністративної справи. По-друге, адміністративну справу можна розглядати і як сукупність документів, зібраних певним чином у ході вирішення спору, що є єдиною, логічно цілісною системою (технічне або документарне розуміння). На нашу думку, основним є матеріально-правовий підхід до сутності адміністративної справи, оскільки він виражає її сутність, технічний або документарний підхід же розкриває процесуальну сутність адміністративної справи.

У зв'язку із цим хочеться звернути увагу на нові положення КАС України. Так, відповідно до статті 20 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих

комісій, дільничних комісій із референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб; 3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо: примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1-3 частини першої цієї статті [2].

Щоб розібратися в сутності та змісті адміністративних справ, необхідно, перш за все, визначити чіткі критерії відмежування адміністративних справ від інших категорій справ. Вважаємо, що таким критерієм слід визнати адміністративний, управлінський характер спірних правовідносин.

Конституція України закріпила широкий перелік політичних прав свобод людини і громадянина. Порушення цих прав або створення перешкод у їх реалізації можуть проявлятися в різноманітних формах. З усіх можливих порушень політичних прав і свобод тільки їх порушення шляхом прийняття державними органами нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) можна з упевненістю віднести до адміністративних справ. У цьому випадку є виражені певним чином наміри органів або посадових осіб, які здійснюють публічне управління, які порушують політичні конституційні права громадян. Якщо розглядати будь-яке порушення політичних прав у порядку адміністративного судочинства, то число таких адміністративних справ буде в багато разів більше, ніж цивільних і кримінальних.

Статтею 38 Конституції України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Згідно зі статтею 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення [4]. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 сформував правову позицію, відповідно до якої за змістом статей 38, 70, 71, 76, 141 Конституції України сутністю виборчого права є право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це право є загальним, рівним і прямим. Основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на вибо-

рах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу [5].

П.п 2 ч. 1 ст. 20 КАС України відносить до предметної юрисдикції місцевих загальних судів адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму тощо. Якщо розглядати зазначені спори з точки зору їх змісту, то певний елемент публічності тут є: однією зі сторін таких спорів, як правило, є дільнична виборча комісія. Проте чи дійсно ці спори можна розглядати в порядку адміністративного судочинства, адже не всі публічно-правові відносини є адміністративними? Якщо дотримуватися зазначеного вище критерію – управлінського характеру, тобто участь у спірних правовідносинах органів виконавчої влади та інших органів, що здійснюють державне управління, то можна з упевненістю стверджувати, що спори про захист виборчих прав не належать до адміністративних справ. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації, підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [6]. Дане визначення не містить ознак приналежності виборчих комісій до органів виконавчої влади, однак вказується на організаційний характер підготовки і проведення виборів та референдумів.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам також підсудні адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію. По суті, законодавець будь-які нові категорії справ, які так чи інакше пов'язані з участю органів державної влади, відносить до справ, що впливають із публічних правовідносин. Наскільки обґрунтована така позиція? На наш погляд, справи про тимчасове розміщення іноземного громадянина, який підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ.

Як зауважує О. Небрат, адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства більш вузький, ніж статус, правосуб'єктність громадян України, оскільки для іноземців та апатридів установлюються деякі обмеження, зумовлені державною безпекою України й особливостями взаємовідносин нашої держави з іншими країнами. Так, наприклад, для іноземців встановлено обмеження, що стосуються реалізації права на працю: вони не можуть бути обраними до органів державної влади, призначені на деякі посади. На них не може бути покладено обов'язок несення військової служби. Крім того, обмеження адміністративної правосуб'єктності іноземців може бути викликано запровадженням конкретною іноземною державою обмежень прав і свобод для громадян України. У цьому разі для громадян іноземної держави, яка запровадила такі обмеження, Кабінет Міністрів України своєю постановою може передбачити такі ж обмеження [7, с. 101].

Статтею 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства» передбачено, що іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України [8].

При детальному вивченні справ про тимчасове розміщення іноземного громадянина, який підлягає реадмісії, можна виділити кілька особливостей таких справ, які не дозволяють розглядати їх у порядку адміністратив-

ного судочинства. Рeadмісія – це інститут міжнародного права. «Сутність угод про реадмісію становлять взаємні зобов'язання держав прийняти назад своїх громадян, громадян третіх країн або осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї договірної сторони або залишаються там без законних підстав, якщо дані особи прибули з території іншої договірної сторони» [9, с. 18]. Виникає питання: чи існує публічно-правовий спір у даній категорії справ? Чи є іноземець в даному спорі відповідачем? У даному процесі іноземний громадянин є заінтересованою особою, оскільки вирішення даної справи стосується його прав і свобод. У зв'язку із цим розгляд справи про реадмісію за своїм змістом близький до справ окремого провадження, які розглядаються в рамках цивільного процесу. Крім того, сам предмет справи про реадмісію не відноситься до сфери дії норм адміністративного права. Безумовно, норми адміністративного права тісно пов'язані з іншими галузями права, однак у даній категорії справ переважно зачіпаються норми міграційного та міжнародного права, тому це слід вважати однією з підстав для виключення таких справ із числа адміністративних.

Дані адміністративно-правові спори вирішуються в судовому порядку, тобто формується адміністративна справа, формується предмет спору, сторони, тобто відбувається застосування процесуального законодавства.

Судовий порядок є головним способом вирішення адміністративно-правових спорів. У суді заслуховуються сторони, розглядаються письмові та речові докази, заслуховуються показання свідків, проводяться дебати. Остаточне вирішення спору закріплюється у вигляді судового рішення, яке є обов'язковим для сторін, але в разі незгоди кожна зі сторін має право його оскаржити. Існування такої

процедури найбільш повно гарантує захист прав, свобод і законних інтересів. Під час розгляду та вирішення адміністративних справ суд не пов'язаний підставами і доводами заявлених вимог, він може визнати обов'язковою явку в судове засідання представника органу державної влади, місцевого самоврядування або посадової особи. Також нормами КАС України передбачений спрощений порядок розгляду адміністративних справ. Усе це в сукупності підтверджує прагнення максимально захистити заявника від можливих зловживань із боку суб'єкта владних повноважень, а також про забезпечення і гарантованості прав, свобод і законних інтересів заявників.

Досвід інших країн у сфері адміністративної юстиції свідчить, що адміністративне судочинство є судовим контролем, який здійснюється судами за діяльністю органів виконавчої влади. Такий судовий контроль передбачає перевірку судами рішень, дій (бездіяльності), нормативних актів органів виконавчої влади, оскільки саме під час їх прийняття та виконання найчастіше порушуються права, свободи і законні інтереси громадян.

Висновки. Нормативне визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються й інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом референдуму). Таким чином, в КАС України міститься широке визначення поняття адміністративної справи. На нашу думку, основним критерієм віднесення справи до адміністративної має бути матеріально-правовий підхід, оскільки він виражає її сутність, технічний або документарний підхід же розкриває процесуальну сутність адміністративної справи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Щербанюк О.В. Роль органів правосуддя в забезпеченні балансу приватних та публічних інтересів. Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». 2013. Вип. 714. С. 65–69.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
3. Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования. М., 1999. 712 с.
4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26.02.1998 № 1-рп/98. Офіційний вісник України від 25.06.1998 р. № 23. Стор. 93. Стаття 850.
6. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 36. Ст. 448.
7. Адміністративне право України: навч. посіб. / Бандурка О.М. та ін. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page> (дата доступу: 16.05.2018).
9. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии. Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18.