

Арестова Людмила Валеріївна,
аспірант Юридичного факультету
Інституту управління, технологій та права
Державного університету інфраструктури та технологій,
м. Київ, Україна

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Анотація. В статті пропонуються шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Наводяться докази, що для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невідних суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Аргументується необхідність враховувати в законотворчій діяльності науково-обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до норм КАС України.

Визначено, що необґрунтованим є розширення юрисдикції адміністративних судів за рахунок спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень і пов'язаних з покаранням невідних суб'єктів шляхом застосування до них негативних наслідків – заходів адміністративного примусу (в тому числі адміністративно-господарських санкцій). Адміністративні суди покликані перевіряти процес реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідність правам і свободам невідних суб'єктів публічно-правових відносин (згідно принципу верховенства права). Розгляд будь-яких інших спорів (орган публічної адміністрації проти особи) свідчить про захист інтересів держави та її органів, що не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції та перешкоджає переведенню адміністративного судочинства в ранг правосудного. Вирішення вказаної проблеми, на наш погляд, вбачається у таких напрямках.

Відзначено, що для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невідних суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Також законодавцю обов'язково необхідно враховувати науково-обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до норм КАС України. Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства, на наш погляд, безумовно позитивно вплине прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що встановить чіткі критерії законності рішень суб'єктів владних повноважень, а отже і критерії вини (протиправності поведінки) таких суб'єктів щодо порушення прав, свобод та законних інтересів невідних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Адже, критерії законності встановлені у ст.2 КАС України є принципами адміністративної процедури і встановити протиправність поведінки владного суб'єкта на таких загальних засадах досить складно.

Ключові слова: адміністративна реформа, адміністративне судочинство, правова норма.

***Annotation.** In the statistic, there will be a lot of development and more sophisticated legal regulation in the sphere of administrative judiciary. It is necessary to prove that for the development of legal matters in the sphere of administrative judiciary, it is necessary to give more rights for non-owned subordinates and for more obligations on the organization of the public administration. Arguments for the need for vrahovuvati in the lawmaking activity of science-based propositions for the introduction of changes to the norms of the CAS of Ukraine.*

It has been established that the administrative courts have expanded the jurisdiction of administrative courts for the disputes over the atrocities of subordinates of the government for the reason that they are not in control of the government. Administrative judges poklikani to reconsider the process of realizing vidnostivnyh vikonavchivchi vikonivchiy power and mitssevivni vidnivnivni onividnivnivivni the rights and freedoms not owned sub'ctiv publicly-legal principles of justice. A look at any disputes (the organ of public administration against an individual) is indicative of the originator of interests of the state and of the authorities, but not the very idea of administrative judicial justice and translation The decision of the above-mentioned problem, in our opinion, is to be found in such straits.

Obviously, for the development of legal matters in the sphere of administrative judiciary, it is necessary to give more rights for non-owned subordinates and for more obligations on the organization of the public administration. It is also necessary for the legislator to make sure that the science-based propositions are introduced to the norms of the CAS of Ukraine. In addition, on the development of legal decisions in the sphere of administrative judiciary, in our opinion, it is insanely positive in line with the adoption of the Administrative and procedural code, so that clear criteria for the lawfulness infringement of rights, freedoms and legal interests of non-possessive sub'ects in the sphere of public legal affairs. Adzhe, the criteria of legality established at Art.2 of the CAS of Ukraine є by the principles of administrative procedure, and to establish the counterproductive behavior of the owner's sub'ekt on such ambush ambushes, it is easy to finish.

Keywords: administrative justice, administrative reform, legal regulation, legal norm.

Актуальність теми. Згідно Концепції адміністративної реформи в Україні ключове значення серед заходів реформування мають такі: здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені. Спірні правовідносини, що віднесені до компетенції адміністративних судів, пов'язані з розглядом претензії фізичних і юридичних осіб до органів публічної адміністрації та вимогою щодо поновлення порушених прав невідного суб'єкта у зв'язку з неправомірністю дій (рішень) владного суб'єкта.

Ступінь розробленості теми. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених як В. Авер'янов, Н. Армаш, Д. Беззубов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, А. Боннеер, Л. Бринцева, С. Головатий, І. Голосніченко, Т. Гуржій, А. Єлістратов, І. Коліушко, А. Колодій, Т. Коломоець, А. Комзюк, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Е. Демський, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Н. Писаренко, А. Руденко, Н. Саліщева, А. Селіванов, М. Смокович, Ю. Старілов, В. Стефанюк, В. Сьоміна, О. Тищенко, Н. Хаманева, О. Харитонова, Д. Чечот та інші. Проте, на сьогодні спостерігається недостатня теоретична розробка питань природи правовідносин, що складаються у сфері адміністративного судочинства.

Мета дослідження – визначити оптимальні шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства.

Результати дослідження. Правозахисна спрямованість юрисдикційної діяльності адміністративного суду вказує на те, що предметом публічно-правового спору (адміністративної справи) виступають діяння (рішення, дії, бездіяльність) владного суб'єкта. Діяння ж (дії, бездіяльність) громадян та юридичних осіб, що порушують правопорядок або створюють перешкоди для реалізації рішень суб'єктів владних повноважень та носять склад адміністративного правопорушення (згідно КпАП України), тягнуть за собою притягнення до адміністративної відповідальності і розглядаються у межах каральної адміністративної юрисдикції (загальними судами або органами виконавчої влади).

У зв'язку з цим вважаємо необґрунтованим розширення юрисдикції адміністративних судів за рахунок спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень і пов'язаних з покаранням невлadних суб'єктів шляхом застосування до них негативних наслідків – заходів адміністративного примусу (в тому числі адміністративно-господарських санкцій). Адміністративні суди покликані перевіряти процес реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідність правам і свободам невлadних суб'єктів публічно-правових відносин (згідно принципу верховенства права). Розгляд будь-яких інших спорів (орган публічної адміністрації проти особи) свідчить про захист інтересів держави та її органів, що не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції та перешкоджає переведенню адміністративного судочинства в ранг правосудного. Вирішення вказаної проблеми, на наш погляд, вбачається у таких напрямках.

Наразі ч.4ст.50 КАС України [1] визначила перелік випадків, коли невлadний суб'єкт може бути відповідачем за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, а також передбачила, що інші такі випадки можуть бути встановлені законом. Проте законів, які передбачають підстави звернення органу публічної адміністрації з позовом до приватної особи, виявилось надто багато, які до того ж нерідко протирічать один одному (колізії у законодавстві).

Більшість таких справ пов'язані із відсутністю в органу публічної адміністрації повноважень із примусової реалізації прийнятого ним рішення (індивідуального правового акту), а отже таке рішення не може бути звернене до

виконання інакше як за рішенням суду. Тому суб'єкт владних повноважень змушений звертатися до суду, навіть у випадках, коли особа не заперечує своєї провини, в тому числі і застосування щодо неї адміністративних стягнень (наприклад, справи про припинення юридичної особи).

Завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав і свобод виключно невідладних суб'єктів, на наш погляд, передбачає необхідність зменшення числа підстав для звернення органу публічної адміністрації з позовом до адміністративного суду проти невідладного суб'єкта. Перспектива розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується, на наш погляд, таким.

Наданням суб'єкту владних повноважень права приймати рішення щодо застосування адміністративно-господарських санкцій та адміністративних стягнень, коли таке рішення підлягає обов'язковому виконанню, якщо воно не було оскаржене і скасоване. Тобто орган публічної адміністрації слід наділити повноваженнями із примусової реалізації (після сплину строку на оскарження) прийнятих ним рішень, що виключить необхідність звернення зазначеного суб'єкта до адміністративного суду з позовом проти приватної особи. Варто погодитись з Д.О. Беззубовим, що гарантією захисту прав та інтересів невідладних суб'єктів від свавілля органів публічної адміністрації є їх право оскаржити зазначене рішення в адміністративному суді. [2, с. 15]

Проблемою, що перешкоджає розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства, є справи щодо оскарження приватною особою рішень суб'єктів владних повноважень, з якими пов'язується виникнення чи припинення права власності у невідладного суб'єкта. На наш погляд, якщо орган публічної адміністрації у правовідносинах з невідладним суб'єктом реалізує публічно-владні повноваження (наприклад, вирішення питань щодо розпорядження державною і комунальною власністю, питань щодо державної реєстрації права на приватну власність), які носять публічно-правовий характер, то спори, які з них виникають, є предметом розгляду в адміністративному суді за позовом невідладного суб'єкта.

Якщо ж владний суб'єкт у правовідносинах з приватною особою не реалізує публічно-владні повноваження, а здійснює, наприклад, господарську діяльність, то спори, що виникають з таких відносин за своєю природою є приватно-правовими (господарськими або цивільними), і мають розглядатися в порядку господарського чи цивільного судочинства. У випадку таких конфліктних ситуацій суб'єкт владних повноважень має звертатися до суду (загального чи господарського) з позовом проти невідладного суб'єкта з метою захисту своїх інтересів.

Аналізуючи норми законодавства України про адміністративне судочинство з приводу визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправним, доходимо таких висновків:

1. Поняття «протиправне», «незаконне», «неправомірне» є словами синонімами і позначають одне і те саме явище – невідповідність діяння суб'єкта владних повноважень нормам законодавства, тобто вчинене з порушенням норм матеріального або процесуального права.

2. Визнання діяння «незаконним» застосовується здебільшого до рішення, а «протиправним» – до дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. У випадку протиправних рішень застосовується такий спосіб захисту порушених прав як поворот виконання рішення із зазначенням способу його здійснення. У випадку протиправних дій (бездіяльності) застосовується такий спосіб захисту порушених прав як зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від них.

3. Поняття «незаконний» і «такий, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили», у нормах КАС України, на наш погляд, співвідносяться як загальне (невідповідність закону) та окреме (не відповідність підзаконному акту). Відмінності у процедурі застосування того чи іншого визначення у КАС не подаються. Зазначено лише те, що якщо оскаржуваний нормативно-правовий акт порушує закон чи не відповідає іншому правовому акту, то він визнається нечинним.

4. До визнаного протиправним оскаржуваного акту можуть застосовуватися такі наслідки як визнання його нечинним або скасування ст. 162 КАС України), проте коли застосовується той чи інший наслідок у КАС чітко не передбачено. Хоча застосування того чи іншого наслідку безпосередньо впливає на ефективність захисту порушених прав.

Відповідно до ст. 171 та абзацу 2 п.2 ч.5 ст. 171-1 КАС України нормативно-правовий акт може бути визнаний незаконним і як наслідок – нечинним, проте зі змісту вказаних статей не зрозуміло з якого моменту акт визнається нечинним: з моменту його прийняття або з моменту набрання законної сили постановою суду.

Інше розмежування стосовно визнання акту нечинним або його скасування у КАС не подається. Доходимо логічного висновку, що критерієм застосування до оскаржуваного акту певного наслідку є вид акту: якщо акт нормативно-правовий, то він визнається нечинним, якщо акт індивідуально-правовий, то він скасовується.

Виникає питання: чому для захисту прав та інтересів особи законодавець керується видом акту, а не ступенем порушення (обмеження) прав та наслідками, які викликані цим порушенням.

Крім того, суттєвим недоліком є те, що у нормах КАС України не передбачені наслідки скасування акту або визнання його нечинним (момент втрати юридичної сили та спосіб усунення негативних наслідків, що ним спричинені).

Як зазначає Н.О. Армаш відмінності у процедурі і наслідках визнання протиправного акту нечинним або його скасуванні, мають ґрунтуватися не на виді акту та суб'єкті його видання, а в залежності від правовідносин, що виникли в результаті застосування такого акту, ступеню порушення (обмеження) прав та інтересів осіб, а також на відмінностях у порядку усунення наслідків від порушень завданих таким актом [3, с. 239].

Отже, на наш погляд, скасування оскаржуваного акту передбачає його анулювання (визнання таким, що не мав юридичної сили), тобто припинення його дії з моменту видання, а отже – відновлення порушених прав і попереднього стану, що існував до прийняття акту. Визнання спірного акту

нечинним передбачає відміну його дії з моменту набрання рішенням суду законної сили або з моменту, вказаному у рішенні.

Ми також вважаємо, що можливість визнати саме нормативно-правовий акт лише нечинним, і відсутність можливості його скасування, призводить до зупинення його дії з моменту набуття законної сили рішенням суду, що на наш погляд є не зовсім коректним з таких міркувань. Дія нормативно-правового акту поширюється на невизначене коло осіб та необмежений час, отже на підставі незаконного нормативного акту могли виникнути правовідносини, в яких порушувалися чи обмежувалися права осіб, що не стали учасниками судового адміністративного процесу. І до поки зазначені суб'єкти не оспорять порушення своїх прав, спричинені застосуванням цього акту, вони не мають права на усунення наслідків такі порушень.

Крім того, визнання нечинним нормативного акту лише з моменту набрання законної сили рішенням суду, вказує на те, що цей акт є законним з моменту прийняття і до моменту винесення рішення суду і незаконним після прийняття рішення суду.

Отже, на наш погляд, до незаконних нормативно-правових актів (що оскаржені в адміністративному суді) має застосовуватися така процедура як скасування, що тягне за собою припинення його дії з моменту видання і можливість відновлення порушених прав усіх невіддільних суб'єктів, до яких він був застосований, якщо це не погіршить їх становища, що існувало до моменту скасування акту.

Варто зазначити, що розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства перешкоджають і інші змістовні недоліки виявлені нами при аналізі норм КАС України, які передбачають особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Так, ст.182 та ст.183 КАС України передбачають особливості розгляду публічно-правових спорів, що виникли з приводу реалізації права на мирні зібрання.

Проте, видається незрозумілим, що є предметом правовідносин передбачених ст.182 КАС України. Відповідно до цієї статті суд має можливість обмежити право невіддільного суб'єкта на мирні зібрання, замість захисту такого права. До того ж, згідно ч.5 ст.182 КАС України предметом спору у зазначеній категорії справ є дії невіддільного суб'єкта (збори, мітинги, походи, демонстрації), що можуть (курсив наш) створити небезпеку заворушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Тобто, дії невіддільного суб'єкта, що оскаржуються, ще навіть не вчинені, проте владний суб'єкт вже заявляє про їх протиправність.

Крім того, рішення суду фактично не може бути оскаржене, оскільки ч.6ст.182 КАС України передбачене його негайне виконання.

Таким чином, у правовідносинах, що виникають у сфері адміністративного судочинства і врегульовані ст.182 КАС України ми простежуємо подвійне обмеження прав невіддільного суб'єкта: а) обмеження у реалізації права на мирні зібрання; б) обмеження у праві оскаржити рішення суду. Вихід із зазначеної ситуації, на нашу думку, вбачається у такому:

Обмежити право суб'єкта владних повноважень на звернення з позовом до адміністративного суду проти особи триденним строком після одержання повідомлення про проведення мітингів, зборів, тощо (внести зміни до ч. 1 ст. 182 КАС України). Зобов'язати суд розглядати такі справи негайно (внести зміни до ч.4ст.182 КАС України). Внести такі зміни до ч.6ст.128 КАС України, що нададуть можливість невідному суб'єкту фактично оскаржити рішення суду в апеляційному порядку, коли таке оскарження є доцільним, тобто може бути здійснене до проведення мітингу.

П.6 ч.1ст.256 КАС України, що передбачає негайне виконання постанови про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, виключити.

Крім того, доцільно також внести зміни в адміністративне законодавство щодо уточнення на рівні закону порядку реалізації права громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій.

Альтернативна можливість захисту прав невідних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, на наш погляд, вбачається у такому. Виключити ст.182 КАС України і надати суб'єкту владних повноважень право приймати рішення про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання протягом 3 днів з моменту звернення невідного суб'єкта. Таке рішення вимагає обов'язкового виконання невідним суб'єктом, якщо не буде ним оскаржене до адміністративного суду і скасоване останнім. Тобто гарантією захисту прав та інтересів невідних суб'єктів від свавілля органів публічної адміністрації є їх право оскаржити зазначене рішення, звернувшись в адміністративний суд з позовом про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання у порядку передбаченому ст.183 КАС України.

Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства позитивно вплине, встановлення для адміністративного суду при розгляді справ імперативу щодо застосування рішень ЄСПЛ.

Зазначене сприятиме забезпеченню одноманітності судових рішень для аналогічних справ, типізації результатів судового адміністративного процесу, подоланню колізій у законодавстві та судовій практиці, ефективності захисту прав та свобод суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, правосуддю, що здійснено згідно з принципом верховенства права.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, ми вбачаємо, що для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невідних суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Також законодавцю обов'язково необхідно враховувати науково-обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до норм КАС України. Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства, на наш погляд, безумовно позитивно вплине прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що встановить чіткі критерії законності рішень суб'єктів владних повноважень, а отже і критерії вини (протиправності поведінки) таких суб'єктів щодо порушення прав, свобод та законних інтересів невідних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Адже, критерії законності встановлені у ст.2 КАС України є принципами адміністративної процедури і встановити протиправність поведінки владного суб'єкта на таких загальних засадах досить складно.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства: навчальний посібник / Беззубов Д.О., Заросило В.О., Подоляка С.А та ін. К. МП «Леся», 2015. 120 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар // Армаш Н.О., Бандурка О.М., Басов А.В. / За заг.ред Комзюка А.Т.-К. Прецедент, Істина. 823 с.