

Л. І. Летнянчин,

доцент кафедри конституційного права
України Національного юридичного уні-
верситету імені Ярослава Мудрого, канди-
дат юридичних наук

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Сучасний період наукових досліджень проблем конституціоналізації національного законодавства характеризується гострою необхідністю переходу від системного усвідомлення накопичених теоретичних уявлень, систематизованої практики конституційного судочинства і діяльності судів загальної юрисдикції, правозастосування і правореалізації до удосконалення галузевого законодавства в частині розвитку конституційних засад у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Основною правовою категорією, що характеризує предмет судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства та визначає межі юрисдикції адміністративного суду є публічно-правовий спір. Неоднозначність розуміння і тлумачення поняття «публічно-правовий спір» ускладнює практичну діяльність щодо захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин, спричиняє значне й необґрунтоване звуження сфери прав, свобод та інтересів, що можуть захищатися адміністративними судами.

Розробка поняття «публічно-правовий спір» органічно пов'язана із виро-бленням критеріїв віднесення спору до категорії публічно-правового і є складною як теоретичною так і практичною проблемою. На думку С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової критеріями, які дозволяють відмежувати публічно-правові спори від приватно-правових, є: 1) суб'єкти правового спору (за цим критерієм публічно-правовими є правові спори, однією із сторін яких є орган публічної влади, його посадова чи службова особа як суб'єкт владних повноважень. При цьому суб'єкт владних повноважень, у правових відносинах з яких виник право-вий спір, наділений компетенцією вирішувати питання про права, свободи, інтереси, а також обов'язки іншого учасника таких правових відносин, а його діяль-ність спрямовано на виконання управлінських функцій – підзаконної діяльнос-ті, яка має забезпечити виконання покладених державою перед ним завдань); 2) зміст правовідносин, з яких виник спір (публічно-правовими є правові спори, що виникають із правових відносин, пов'язаних з реалізацією публічної влади. Змістом цих правовідносин є взаємні права та обов'язки суб'єктів, які вплива-ють із здійснення суб'єктом його владних повноважень); 3) предмет та підстави правового спору (за цим критерієм публічно-правовими є спори, в яких оскар-

жуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори.

Як зазначив Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України) у п. 2 Постанови від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» за змістом частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне (ч. 2 п. 2 Постанови).

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (пункт 3 Постанови).

Однак, вироблені на сьогодні наукою і практикою критерії віднесення спорів до категорії публічно-правових вже не відповідають реаліям, зменшують потенціал адміністративного судочинства у захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина, особливо основних політичних. Не завжди наявність суб'єкта владних повноважень як обов'язкової умови виникнення публічно-правового спору, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду, є вирішальним. Не менш важливим є і предмет (характер) спору. Як зазначив ВАС України у Постанові від 1 листопада 2013 року «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори сто-

совно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), оскільки у виборчих спорах така вимога не є обов'язковою. Виборчий спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) виборчого процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Тобто основною умовою для визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно виборчих спорів є **предмет цих спорів** (*виділення наше – Л. Л.*).

Тому справи за позовними заявами про встановлення факту підкупу виборців, факту надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо, фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів, інших фактів, встановлення яких передбачено законами про вибори, також належать до юрисдикції адміністративних судів» (*абзаци 6, 7, 8 пункту 2*).

Крім цього, як зазначається у «Довідці про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», затвердженій Постановою Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 30.09.2013 №11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 р. №2939-VI доступ до публічної інформації» юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації, в тому числі й у разі, **якщо і такими розпорядниками є не суб'єкти владних повноважень»** (*виділення наше – Л. Л.*) (частина 19 пункту1).

Вищевикладене переконує, зокрема, у перспективності судового захисту вимог додержання демократичних принципів організації внутрішньопартійної діяльності, як однієї з гарантій права на свободу об'єднання у політичні партії в Україні (ч. 1 ст. 36 Конституції). У зв'язку з тим, що спори, які випливають із порушення цих принципів є політичними, а, отже, носять публічно-правовий характер, вони повинні підпадати під юрисдикцію адміністративних судів і розглядатися за правилами КАС України. Суб'єктами цього спору є, з одного боку, керівний орган партії чи його глава (керівництво партійних організацій на місцях), які виконують владні (управлінські) партійні повноваження, а з іншого, – член партії чи інша особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю порушено його політичні права. *Змістом* правовідносин із яких виник публічно-правовий спір є взаємні права та обов'язки суб'єктів, які випливають із здійснення суб'єктом своїх владних (управлінських) партійних повноважень. *Предметом* спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних (управлінських) партійних повноважень.

Хоча, відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи «щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції». Втім, вирішуючи спір щодо конституційності аналогічного положення абзацу п'ятого статті 248-3 ЦПК України, Конституційний Суд України у Рішенні від 23. 05. 2001 р. № 6-рп/2001 допустив можливість вирішення подібних спорів у судовому порядку: «У разі виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутись за їх захистом до суду. Визначення належності питань до внутріорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян **у кожному конкретному випадку вирішує суд в разі оскарження громадянином актів і дій таких об'єднань** (виділення наше – Л. Л.)» (абз. 3 підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

Розглянута нами проблема хоч і є важливою, однак не єдиною серед цілої низки проблем функціонування адміністративного судочинства, вирішення яких пов'язано із конституціоналізацією адміністративного процесуального права. Це і проблема процесуальних строків, предметної і територіальної підсудності адміністративних справ, гарантій апеляційного та касаційного оскарження тощо.

О. Ю. Лялюк,

доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, кандидат юри-
дичних наук

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРИМЕНТІВ В УКРАЇНІ

У нормотворчій практиці роботи органів державної влади останнім часом набули поширення внесення проектів, пов'язаних з проведенням державно-правових експериментів. Про це свідчать вже прийняті постанови Кабміну України: «Про проведення у м. Києві експерименту щодо запровадження інноваційної форми влаштування дітей», «Про продовження у 2008 році проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги за принципом «гроші ходять за дитиною», Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області», постанови Президії Верховної Ради УРСР «Про проведення в порядку експерименту виборів депутатів Жовтневої районної Ради народних депутатів м. Києва по двомандатних виборчих округах»,