

7. Петров М. И. Семейное право : учеб. пособие для вузов / М. И. Петров. — М. : Приориздат, 2005. — С. 76.

8. Ромовська З. В. Сімейний кодекс України : наук.-практ. комент. / З. В. Ромовська. — К. : Ін Юре, 2003. — С. 99 ; Советское семейное право : учеб. пособие / К. А. Борзова [и др.] ; под ред. В. Ф. Чигира. — Минск : Университетское, 1989. — С. 78;

Андреева Л. А. Недействительность брака по семейному праву Российской Федерации : учеб. пособие / Л. А. Андреева, О. М. Медведев. — М. : МГИУ, 1996. — С. 20.

9. Советское семейное право / под ред. В. А. Рясенцева. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 115 ; Сімейне право України : підручник / за ред. В. С. Гопанчука. — К. : Істина, 2002. — С. 52.

УДК 342.925

А. Осадчий,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРЕДМЕТ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Згідно зі ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Правосуддя здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції у формі відповідних судових процедур. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур виступають особливості правових спорів (судових справ), які є предметом судового розгляду. Розмежування компетенції між судами щодо здійснення правосуддя по розгляду різних категорій судових справ закріплено на законодавчому рівні і виступає гарантією права на ефективний судовий захист.

При цьому, як в юридичній науці, так і у судовій практиці, остаточно не вирішеними є питання щодо визначення предмета судової адміністративної юрисдикції, тобто кола справ, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Хоча значна увага дослідженню інститута судової адміністративної юрисдикції приділяється у працях таких вчених, як С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, В. Г. Пе-

репелюк та ін., вирішення вказаної проблеми потребує подальшого з'ясування змісту категорії «публічно-правовий спір», виокремлення тих публічно-правових спорів, які вирішуються саме у порядку адміністративного судочинства. Цій проблемі й присвячена стаття.

Судова адміністративна юрисдикція є сукупністю повноважень адміністративних судів щодо прийняття до розгляду визначених законом публічно-правових спорів. При цьому не слід ототожнювати юрисдикцію адміністративних судів та їх компетенцію. Компетенція за своїм змістом є більш широким поняттям і включає як юрисдикцію адміністративних судів (предметні повноваження), так і повноваження адміністративних судів щодо вчинення різноманітних процесуальних дій при здійсненні правосуддя, іншими словами — повноваження суду при розгляді та вирішенні адміністративної справи (функціональні повноваження).

Цього висновку дозволяє дійти аналіз норм ст. 17 КАС України, яка присвячена визначенню змісту судової адміністративної юрисдикції (юрисдикції

адміністративних судів) і вказує саме на справи, які розглядаються адміністративними судами, окреслюючи сферу правовідносини, з якими пов'язані такі судові справи, основні їх категорії тощо, та не стосується функціональних повноважень адміністративних судів.

Судові справи, які належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, позначаються як справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Законодавець у ст. 3 КАС України зазначає, що справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

При цьому, пов'язуючи адміністративну юрисдикцію з публічно-правовими спорами, законодавець не визначає поняття «публічно-правовий спір». Правильне ж розуміння змісту цієї категорії дозволяє встановити, чи є певний спір публічно-правовим та чи належить його вирішувати в порядку адміністративного судочинства.

Публічно-правовий спір відноситься до соціальних конфліктів, а точніше до різновиду останніх — юридичного конфлікту. В самому загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються у протиборстві сторін [1], іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну.

Діалектика розвитку суспільства пов'язана із постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт слугує способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані

нормами права. Природно, що конфлікти виникають і у цій сфері. У найбільш широкому розумінні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, у якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти, чи мотивація їх поведінки, чи об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [2]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій. Таким чином, конфлікт виникає поза і незалежно від правових норм і відносин, тільки потім набуває юридичного характеру (так звані змішані чи перехідні форми юридичного конфлікту [3]).

Власне юридичний конфлікт породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами. У такому конфлікті суперечності та інтереси сторін порівнюються відповідно до встановлених правових норм, а він сам являє собою обмін домаганнями і запереченнями, що мають юридичне значення. Іншими словами, конфлікт тут пов'язано з реалізацією правових норм (їх диспозицій — закріплених у них суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) чи з самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням). Такі юридичні конфлікти у юридичній літературі іменуються правовими спорами.

Отже, правовий спір можна визначити як втілене у юридично значущих діях протиборство суб'єктів права у зв'язку з нормами права чи з їх реалізацією. Важливо відзначити, що втілюється такий конфлікт у діях його сторін, що тягнуть для них правові наслідки. Вчинення цих дій передбачено правовими нормами і, у свою чергу, спрямоване на вирішення спору відповідно до правових приписів.

У більшості випадків дії щодо вирішення конфліктів формалізовано від-

повідними юридичними процедурами. У науковій літературі навіть пропонується вважати розв'язання конфлікту за допомогою юридичних процедур обов'язковою умовою визнання конфлікту юридичним [4]. Безумовно, наявність процедур вирішення конфліктів спрямована на вирішення спору відповідно до правових приписів, запобігає наданню такому конфлікту деструктивного характеру, порушенню режиму законності, а протікання конфлікту у інший спосіб, по за встановленим порядком розв'язання, здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такий спосіб результатів [5]. Але відсутність встановлених процедур по вирішенню конфлікту не позбавляє його ознак юридичного, оскільки сторони конфлікту від цього не перестають бути носіями правового статусу, учасниками правовідносин тощо.

При вирішенні правового спору можуть застосовуватися, за згодою сторін, неформальні дії (наприклад, перемови). Але досягнутий у такий спосіб результат формалізується, наприклад, угодою, яка укладається як наслідок таких перемов і визначає права та обов'язки сторін конфлікту у правовідносинах, з яких виник спір, усуваючи таким чином суперечності. Саме такі дії, якими сторони визначають для себе права та обов'язки у спірних правовідносинах, тягнуть для них правові наслідки, внаслідок того, що досягнута угода становиться обов'язковою для виконання в силу правових приписів.

Правові спори можна підрозділяти на різновиди за такими критеріями:

— залежно від предмета спору, тобто від того, заради чого суб'єкти вступають у протиборство, виділяються такі основні різновиди правового спору: а) спори з приводу реалізації закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; б) спори з приводу норм права — їх тлумачення або законності; в) спори з приводу правопорушень — щодо наявності у діянні особи складу певного делікту та відповідно застосування до винної особи санкції правової норми;

— залежно від розподілу системи права на приватне право та публічне право виділяють правові спори у сфері публічного права та у сфері приватного права.

Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя. Іншими словами, публічне право пов'язано з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), у тому числі через здійснення управлінської діяльності, і характеризується впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою публічного права і визначає характер публічно-правових відносин [6]. Цим, зокрема, визначаються особливості реалізації правових норм, суб'єктивних прав у публічно-правових відносинах та їх особливі правові засоби захисту тощо.

При цьому здійснення публічної влади хоча й опосередковується, перш за все, галузями публічного права, але аналіз, наприклад, структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права [7]. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей [8]. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та конституційне [9]. Отже, механізм правового регулювання суспільних відносин часто гармонійно поєднує як публічно-правові, так і приватно-правові засоби.

В таких випадках для відокремлення публічно-правових спорів від спорів, що виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, необхідно брати до уваги не тільки те, що вони пов'язані з реалізацією публічно-владних повнова-

жень, а й характер спірних правовідносин, прав, свобод та інтересів. Публічно-правові спори виникають при реалізації функцій публічної влади і саме через публічно-правові відносини. Адже, наприклад, правові акти органів публічної влади можуть виступати й підставою виникнення господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових правовідносин (так, відповідно до ч. 4 ст. 11 ЦК України у випадках, встановлених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування). Тобто, якщо спір пов'язаний, наприклад, з актом органу місцевого самоврядування щодо передачі комунального майна в оренду, але спірні права при цьому реалізуються в правовідносинах, які виникли внаслідок укладення договору оренди такого майна, цей спір не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів у публічно-правових відносинах і не є публічно-правовим.

Основними ознаками публічно-правових відносин, які дозволяють відрізнити їх від приватноправових відносин є [10]:

— ці відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

— у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей — громади, суспільства);

— вони урегульовані нормами публічного права (передусім це норми, що закріплені в актах конституційного, кримінального, адміністративного, фінансового законодавства тощо);

— як правило, учасником цих відносин є суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями (для визнання відносин публічно-правовими потрібно, щоб суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями,

здійснював у цих відносинах ці повноваження; таким суб'єктом, як правило, є державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження держави чи місцевого самоврядування).

Отже, предметом публічно-правового спору (то, заради чого сторони вступають у протиборство) є суперечності щодо реалізації повноважень органів публічної влади у відповідних правових формах, у тому числі у формі прийняття нормативно-правових актів. Якщо реалізація повноважень органу публічної влади відбувається через правовідносини з іншими суб'єктами, спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки реалізуються саме у публічно-правових відносинах.

Враховуючи наведене, необхідно також зазначити, що принаймні однією із сторін у такому спорі, як правило, є орган публічної влади у зв'язку із здійсненням ним публічно-владних повноважень (деякі публічно-правові спори, що є виключенням з наведеного, визначені у ст. ст. 174, 175 КАС України).

Розв'язання публічно-правових спорів потребує відповідних юридичних, у тому числі й судових, процедур. Адже участь у публічно-правовому спорі органу держави чи місцевого самоврядування у сукупності із імперативним методом правового регулювання не дозволяють говорити про широке використання та ефективність вирішення таких спорів у неформальний спосіб. До процедур вирішення публічно-правових спорів можуть відноситися узгоджувальні процедури, медіація, арбітраж, адміністративно-юрисдикційні процедури, судові процедури. При цьому прийняття рішення по спору і його виконання ліквідує публічно-правовий спір.

Таким чином, публічно-правовий спір можна визначити як втілене у юридично значущих діях сторін суперечності з приводу реалізації публічно-владних повноважень, у тому числі через прийняття нормативно-правових актів, а також прав, свобод, інтересів, обов'язків у публічно-правових відносинах.

Предметом судової адміністративної юрисдикції виступають не усі публічно-правові спори. Для визначення предмета судової адміністративної юрисдикції, тобто визначення публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції, відмежування їх від публічно-правових спорів, що вирішуються у рамках інших судових процедур, законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України використано три критерії [11]:

1) визначено сферу публічно-владної діяльності, із здійсненням якої пов'язані публічно-правові спори, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням владних управлінських функцій. Тобто такі спори пов'язані із публічним управлінням, як одним із різновидів діяльності органів публічної влади, через який реалізується, перш за все, виконавча влада та місцеве самоврядування. Публічно-правові спори, що виникають при здійсненні інших видів публічно-владної діяльності (таких як законотворчість та правосуддя) до адміністративної юрисдикції не віднесено. У зв'язку з тим, що формування органів публічної влади шляхом виборів, проведення референдуму, припинення повноважень народних депутатів України тощо не пов'язано з законотворчою діяльністю парламенту, із відправленням правосуддя, спори, що виникають з таких правовідносин, також віднесено до адміністративної юрисдикції;

2) визначено перелік основних категорій публічно-правових спорів, на які поширюється адміністративна юрисдикція (ч. 2 ст. 17 КАС України):

— спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

— спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

— спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

— спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

— спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

— спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

3) визначено перелік категорій публічно-правових спорів, на які не поширюється адміністративна юрисдикція. Зокрема, це спори, визначені у ч. 3 ст. 17 КАС України: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень. Окремі категорії публічно-правових спорів, які не віднесені до адміністративної юрисдикції визначено й іншими законами.

На завершення слід додати, що запропоноване визначення змісту категорії «публічно-правовий спір», окреслення кола публічно-правових спорів, які віднесені до судової адміністративної юрисдикції, дозволяють напрацювати підходи й щодо питання про розмежування судової адміністративної юрисдикції з іншими судовими юрисдикціями по окремих категоріях справ, що, втім, не відкидає необхідності як подальших теоретичних досліджень вказаної проблематики, так і вивчення та узагальнення судової практики з вказаних питань.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, компетенція адміністративних судів, судова адміністративна юрисдикція, юрисдикція адміністративних судів, публічно-правовий спір.

Стаття присвячена визначенню предмета судової адміністративної юрисдикції — кола публічно-правових

спорів, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Автором розкривається зміст категорії «публічно-правовий спір», наводяться критерії, за допомогою яких визначаються публічно-правові спори, які віднесені до судової адміністративної юрисдикції.

Стаття посвячена определению предмета судебной административной юрисдикции — круга публично-правовых споров, которые решаются в порядке административного судопроизводства. Автором раскрывается содержание категории «публично-правовой спор», приводятся критерии, с помощью которых определяются публично-правовые споры, отнесенные к судебной административной юрисдикции.

The article is devoted the decision of the subject of judicial administrative jurisdiction. The author is determine the concept of «public legal dispute», and determine public-legal disputes which are attributed to judicial administrative jurisdiction.

Література

1. Дмитриев Л. И. Введение в общую теорию конфликтов / Л. И. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев, Н. В. Кудрявцев ; РАН,

Центр конфликтол. исслед. — М., 1993. — С. 31.

2. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко [и др.] ; РАН, Центр конфликтол. исслед. — М., 1995. — С. 15.

3. Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология // Вестник РАН. — 1997. — Т. 67, № 2. — С. 126.

4. Социология права : учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. — М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2001. — С. 238.

5. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. — М. : Изд. г-на М. Ю. Тихомирова, 2000. — С. 44.

6. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитонова. — О. : Юрид. л-ра, 2004. — С. 119.

7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 38.

8. Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 13.

9. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — С. 19.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. редакцією Р. О. Куйбіди. — Вид. 2-ге, доп. — К. : Юстініан, 2009. — С. 38.

11. Там само. — С. 129.

УДК 347.453.4 (477)

Я. Балан,

суддя Одеського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права Національного університету «Одеська юридична академія»

УМОВИ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРУ НАЙМУ ЖИТЛА

Визначення змісту (умов) цивільно-правового договору найму (оренди) житла має встановлюватися на основі визначального для приватного права принципу свободи договору, який є визначальним для цивільних відносин взагалі. Зміст

договору — це сукупність умов (пунктів), визначених на розсуд сторін і погоджених ними, та умов, домовленість щодо яких є обов'язковою для певного типу договору відповідно до вимог норм актів цивільного законодавства.