

ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО СПОРІВ ФІЗИЧНИХ ЧИ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ІЗ СУБ'ЄКТОМ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

УДК 347.971.99

*Юринець Юлія Леонідівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
"Університету економіки та права "КРОК"*

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ ХАРАКТЕР СУДОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості судових спорів в сфері забезпечення культурних прав громадян. Показано, що за своєю суттю такі спори за участю суб'єктів владних повноважень є публічними і підлягають розгляду переважно в адміністративних судах. Разом із тим, деякі публічні спори такого роду практично вирішуються за межами адміністративних судів, але при цьому зберігають характер публічно-правових. За таких умов обов'язковим для судів є застосування конституційного принципу, відповідно до якого суб'єкт владних повноважень може діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України і не має права піднімати законність доцільністю.

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

Культура є головним чинником, що визначає духовний розвиток нації, показником її самобутності. Як свідчить світовий досвід, розвиток і вдосконалення культури є однією з вирішальних умов суспільного й соціального прогресу [1, с. 1].

Потреби людини у сфері культури забезпечуються гарантіями здійснення певних прав, які визначаються як культурні права (права у сфері культури) [2, с. 13; 3, с. 20 та ін.]. Чільне місце тут належить гарантіям судового захисту таких прав. У суспільстві, організованому згідно з принципами демократії, інститут правосуддя як втілення ідеї справедливості

виходить за межі державної служби. [4, с. 3]. Правова система такого суспільства гарантує кожному громадянину за умови виконання ним відповідних обов'язків повну реалізацію прав і свобод, підґрунтям існування яких є фундаментальні цінності демократії.

При цьому необхідно враховувати, що сфера культури й ідеології – делікатний бік життя суспільства, тому її регулювання потребує особливого підходу [5, с. 184–185]. Отже, питання здійснення специфічних (культурних) прав громадян специфічними засобами судового впливу має бути предметом уважного вивчення.

Культурні права людини є складними і різноманітними. Дані права громадяни можуть здійснювати або самостійно, або за допомогою держави. Разом із тим, сучасний рівень потреб культурного життя робить неможливим ефективну реалізацію культурних прав громадянами повністю самостійно. Так, згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України "Про культуру", правами громадян у сфері культури визнано наступне: свобода творчості; право на створення закладів культури недержавної форми власності різних напрямів діяльності та організаційно-правових форм; доступ до культурних цінностей, культурної спадщини і культурних благ тощо.

Видається очевидним, що доступ до культурних цінностей та культурної спадщини можна забезпечити тільки зусиллями держави, які (зусилля) спрямовані на облік (виявлення, наукове вивчення, класифікацію, державну реєстрацію), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідне використання, консервацію, реставрацію, ремонт, реабілітацію, пристосування та музеєфікацію об'єктів культурної спадщини (Закон України "Про охорону культурної спадщини"). Відповідно до Конвенції ООН про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (ратифікована Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 4 жовтня 1988 року № 6673-XI), кожна держава-сторона цієї Конвенції визнає, що зобов'язання забезпечувати виявлення, охорону, збереження, популяризацію й передачу майбутнім поколінням культурної і природної

спадщини, яка перебуває на її території, покладається насамперед на неї.

Отже, активна участь держави та її органів і здійснення культурних прав громадян породжує публічно-правовий характер відповідних правовідносин.

Судове вирішення публічних спорів як самостійна сфера судочинства виникла в Україні порівняно недавно. Тому проблеми в цій сфері є достатньо гострими. По-перше, виникає проблема розмежування – неможливості почасти однозначно й точно розмежувати правові спори, підвідомчі господарським, адміністративним і місцевим загальним судам [6, с. 74]; по-друге, визначити статус тих спорів, які, в силу неможливості надійного розмежування, потрапляють у сферу розгляду іншого, ніж адміністративне, судочинства. Вказані проблеми практики судового захисту культурних прав громадян, в силу наявності публічної складової, безпосередньо пов'язані з адміністративним правом і мають вирішуватися його засобами.

У сучасних умовах окремим теоретичним і практичним аспектам державного управління у сфері культури, зокрема, в умовах ринкової трансформації суспільства, присвячено немало робіт [1; 5; 7–12]. Разом з тим аспект судового захисту у сфері культурних прав громадян залишається практично не дослідженим. Окремі питання в цій сфері вивчав автор [13]. Однак комплексний аналіз даного питання ще попереду.

Отже, метою даної статті є дослідження впливу публічно-правової скла-

довою у здійсненні культурних прав громадян на особливості вирішення спорів у цій сфері, зокрема, щодо визначення підвідомчості таких спорів.

Згідно зі ст. 125 Конституції України систему судів загальної юрисдикції в Україні утворено за принципами територіальності і спеціалізації. Однак, як свідчить практика, спеціалізація судів породжує спори про предметну підвідомчість справ [6, с. 74].

З метою спеціалізації судів у сфері захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень в Україні створена система адміністративного судочинства на підставі прийнятого 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України. Як зазначалося в пояснювальній записці до проекту Кодексу, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Судове провадження у таких справах має здійснюватися на дещо інших засадах, ніж у цивільних судах. Кодекс має стати правовою основою для діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя у публічно-правових справах у сфері державного управління та місцевого самоврядування [14].

Таким чином, автори законопроекту чітко зазначали, що справи адміністративної юрисдикції – це справи в публічно-правових спорах у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Оскільки державне управління та місцеве самоврядування здійснюють спеціальні суб'єкти владних повноважень, визнавалося, що критерієм віднесення справ до адміністративної юрисдикції є участь у справі сторони – суб'єкта владних повноважень.

Як зазначає Т. О. Коломоєць, до сфери адміністративного судочинства належать публічно-правові відносини, отже, центральним є розуміння публічності, публічного права. На сьогодні в законодавстві немає поняття публічного права та не визначені його відмінності від приватного. Мабуть, основним поняттям публічного права є публічний інтерес [15, с. 374]. Разом із тим, як вказує В. Б. Авер'янов, об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин тих, що складають саме предмет адміністративного права, правильно вважати саме обов'язкову наявність в цих відносинах особливого суб'єкта – тобто такого, у якому уособлюється так звана "публічна адміністрація" – у вигляді державних органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування (фактично – суб'єкти владних повноважень) [16, с. 29]. Отже, наявність серед сторін спору суб'єкта владних повноважень для визначення спору як адміністративно-правового носить не формальний характер, а є критерієм, за В. Б. Авер'яновим, його саме публічної природи.

Варто зазначити, що сам по собі Кодекс адміністративного судочинства України не створює жодних перешкод щодо застосування такого підходу. Однак, певну плутанину в це питання

вніс Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005, в якому зазначалося, що справою адміністративної юрисдикції може бути 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. Правда, по-перше, такого критерію ("уповноважений владно керувати") немає в Кодексі адміністративного судочинства України, а по-друге, як правильно зазначає В. М. Бевзенко [17, с. 5], у конкретних публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі суб'єкта владно-публічних повноважень не існує, проте у разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на зацікавлену особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки; крім того, через публічно-правові відносини здійснюється державне регулювання.

Разом із тим, найбільш послідовно положення зазначеного Інформаційного листа Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 втілювалися у спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо розпорядження майном чи земельними ділянками. Вважалося, насамперед спеціалістами у галузі господарського права, що відносини щодо розпорядження власністю є приватноправовими, навіть не зважаючи на те, що в них беруть участь суб'єкти владних повноважень [18; 19

та ін.]. Однак навіть такий підхід не дозволяє вилучити із аналізованих правовідносин публічну складову.

Наприклад, Положенням публічного будівельного права Німеччини визначена певна відстань будинку, що зводиться, від меж із сусідом. Це слугуватиме публічним інтересам, зокрема запобіганню тому, щоб на випадок пожежі вогонь перекидався з будинку на будинок. Одночасно, додержання цього положення про відстань захищає також індивідуальні інтереси сусіда – "не варто зводити будинки надто тісно". Ще один приклад з галузі права на допуск промислових установок. Коли в законі зазначено, що "експлуатація промислової установки має бути надійною", то це слугує у першу чергу громадським, тобто публічним інтересам. Одночасно це положення захищає й індивідуальні інтереси мешканців сусідніх будинків, зокрема від можливої небезпеки. Отже, за суб'єктивно-публічним правом захищений у такий спосіб громадянин може вимагати від адміністративного органу додержання цього положення, зокрема, через адміністративний суд [20, с. 43]. Отже, за законодавством Німеччини, порушення адміністративними органами законодавства щодо розпорядження землею становить публічний інтерес і має розглядатися у порядку адміністративного судочинства.

Зазначені проблеми мають безпосереднє відношення до спорів в сфері культурних прав. Так, гострими бувають питання передачі земельних ділянок під забудову в межах пам'яток археології, в охоронних зонах пам'яток істо-

рії, в паркових зонах, в межах природно-заповідного фонду України тощо. Сюди ж належать і питання виселення з певних приміщень закладів культури.

Так, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 13 червня 2006 року № 1-827/05 у справі за позовом про бездіяльність була підтримана позиція археологічної інспекції управління культури Черкаської обласної державної адміністрації щодо неможливості будівництва на земельній ділянці, на якій розташована пам'ятка археології.

В ухвалі Вищого адміністративного суду України від 9 квітня 2009 року № К-8862/07 у справі за позовом про визнання дій неправомірними підтримана позиція прокуратури Автономної Республіки Крим та Державної служби охорони культурної спадщини щодо неможливості будівництва на земельній ділянці, яка, відповідно до Історико-архітектурного плану і комплексного охоронного зонування пам'ятників історії і культури та природи адміністративного району "Велика Ялта", затвердженого Постановою Уряду Автономної Республіки Крим від 16 листопада 1995 року № 330, розташована в зоні охоронюваного ландшафту Місхорського парку, де заборонено проведення будівельних робіт.

Разом із тим, аналогічна за змістом справа розглянута і в межах господарського судочинства. Зокрема, у Постанові Вищого господарського суду України від 22 квітня 2009 року у справі № 2-17/3550-2004 за позовом про визнання недійсним рішення під-

тримана позиція природоохоронного прокурора щодо неприпустимості передачі в довгострокову оренду під будівництво земельної ділянки Лівадійського парку, землі якого є державною власністю, мають особливий статус і до комунальної власності ніколи не передавалися, тому у органа місцевого самоврядування відсутнє право розпоряджатися цією земельною ділянкою. З урахуванням приписів статей 3, 4 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" вилучення земельної ділянки природно-заповідного фонду (загальнодержавного значення) як особливо цінної можливе лише за відповідною постановою Кабінету Міністрів України у випадках, передбачених ст. 150 Земельного кодексу України. Зазначена умова не була виконана.

У справі № 36/116 за позовом про визнання недійсним рішення Вищій господарський суд України підтримав позицію заступника прокурора міста Києва та Головного управління освіти і науки Київської міської ради щодо неприпустимості вилучення майна, зокрема, і з метою приватизації, яке знаходиться в користуванні позашкільного навчального закладу. При цьому в постанові від 9 грудня 2008 року у цій справі Вищій господарський суд України звернув увагу на те, що згідно з п. "б" ч. 2 ст. 5 Закону України "Про приватизацію державного майна", з урахуванням Закону України "Про позашкільну освіту", не приватизуються об'єкти, які забезпечують соціальний розвиток, збереження та підвищення культурного, наукового потенціалу, духовних цінностей, зокрема об'єкти

культури, мистецтва, архітектури, меморіальні комплекси, заповідники, парки тощо загальнонаціонального значення; об'єкти освіти, фізичної культури, спорту і науки, що фінансуються з державного бюджету.

Слід, правда, зазначити, що в рішенні Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 визначено, 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'єктів владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності. Однак щодо розпорядження майном аналогічні рішення не приймалися.

Таким чином, слід визнати, що в умовах сучасного процесуального законодавства України публічні спори, зокрема, й пов'язані з охороною культурної спадщини та захисту інших культурних прав, практично вирішуються за межами адміністративних судів. Адміністративна юстиція може існувати в різноманітних організаційних формах, а тому зводити її винятково до функціонування системи незалежних адміністративних судів (тобто до адміністративного судочинства) є помилковим [21, с. 12]. Більше того, в умовах українського судочинства близькі за суттю спори перетинаються в різних системах судочинства, на що зверталася увага вище.

Про публічний характер таких спорів, незалежно від виду судочинства, де такі справи розглядаються, свід-

чить також те, що згідно зі ст. 2 Господарського процесуального кодексу України господарський суд порушує справи за позовними заявами, зокрема, прокурорів та їх заступників, які звертаються до господарського суду в інтересах держави. 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).

Висновки про публічний характер справ має і практичний характер. Так, згідно з ч. 3 ст. 6 Цивільного кодексу України, сторони в договорі можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд. Водночас ч. 2 ст. 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, при розгляді спорів щодо укладання договорів суб'єктами владних повноважень суд, навіть господарський, не має права дозволяти такому суб'єкту владних повноважень відступати від вимог закону. Тому, наприклад, не можна погодитися з позицією, викладеною в постанові Київського апеляційного господарського суду від 25 січня 2010 року у справі № 35/52, в якій незаконну передачу майна в оренду суд виправдав свободою договору (доцільністю).

Виходячи з обов'язку держави, зокрема, міжнародного, забезпечувати культурні права громадян, можна дійти висновку, що спори з приводу таких прав за участю суб'єктів владних повноважень є публічно-правовими і розглядаються, переважно, в адміністративних судах. Разом із тим, в умовах сучасного процесуального законодавства України, деякі публічні спори, зокрема пов'язані з охороною культурної спадщини та захисту інших культурних прав, практично вирішуються за межами адміністративних судів, але при цьому зберігають характер публічно-правових. За таких умов обов'язковим для судів є застосування конституційного принципу, відповідно до якого суб'єкт владних повноважень може діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не має права підмінити законність доцільністю.

Список використаних джерел:

1. Задихайло О. А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Задихайло. – Х., 2006. – 19 с.
2. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис.... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Л. Бородин. – Х., 2004. – 38 с.
3. Рабинович П. М. Основы общей теории права и государства : учебное пособие; изд. 7-ое, с измен. – Х. : Консум, 2005. – 320 с.
4. Порівняльне судове право : [навч. посіб.] / [І. С. Марочкін, Л. М. Москвич, Н. В. Сібільова та ін. / за ред. І. С. Марочкіна та Л. М. Москвич. – Х. : Право, 2008. – 112 с.
5. Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 475 с.
6. Бевзенко В. М. Особливості застосування адміністративного процесуального законодавства України / В. М. Бевзенко // Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2011. – № 4 (29). – С. 74–84.
7. Безгін І. Мистецтво і ринок : нариси / І. Безгін. – К. : ВВП "Компас", 2005. – 544 с.
8. Безклубенко С. Д. Теорія культури : навч. посіб. / С. Д. Безклубенко. – К. : Либідь, 2002. – 324 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
10. Карлова В. В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості здійснення в сучасних умовах : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 / В. В. Карлова. – К., 2003. – 20 с.
11. Культура в законі : Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / за ред. О. Гриценка. – К. : УЦКД, 1998. – 100 с.
12. Копієвська О. Р. Особливості здійснення культурних прав і свобод людини в Україні / О. Р. Копієвська // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2008. – Т. 21 (60). – № 2. – С. 106–112. – (Серия "Юридические науки").
13. Юринець Ю. Л. Міжнародно-правова охорона культурної спадщини в контексті міжнародних зобов'язань України: правозастосування та судова практика / Ю. Л. Юринець // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 4. – С. 92–102.
14. Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=12720.
15. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
16. Державне управління: теорія і практика / Авер'янов В. Б., Цветков В. В., Шаповал В. М. та ін. // НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / В. Б. Авер'янов (ред.). – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
17. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : автореф. дис.... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. М. Бевзенко. – Х., 2010. – 35 с.
18. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи

конкуренція? / А. Осетинський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 45–48.

19. Стахурський М. Ф. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України / М. Ф. Стахурський // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С.35–39.

20. Шишкін В. І. Судові системи країн світу : навч. посіб. [у 3-х кн.]. – Кн. 2. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 336 с.

21. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. В. Шруб. – К., 2009. – 22 с.

Юринець Ю. Л. Публічно-правовий характер судових спорів в сфері захисту культурних прав громадян в контексті міжнародних зобов'язань України.

Рассмотрены особенности судебных споров в сфере обеспечения культурных прав граждан. Показано, что по своей сути такие споры с участием субъектов властных полномочий являются публичными и подлежат рассмотрению, преимущественно, в административных судах. Вместе с тем, в условиях современного процессуального законодательства Украины некоторые публичные споры такого рода практически решаются за пределами административных судов, но при этом сохраняют характер публично-правовых. При таких условиях, обязательным для судов является применение конституционного принципа, согласно которому субъект властных полномочий может действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины и не имеет права подменять законность целесообразностью.

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

Iurynets Iu. Public-law nature of litigation in the protection of the cultural rights of the citizens in the context of the international obligations of Ukraine.

The article deals with the features of litigation in the field of cultural rights. It is shown that such disputes involving State authorities are of the public law nature and subject to review, mainly in administrative courts. However, in modern procedural legislation of Ukraine some public disputes of this kind practically settled outside of the administrative courts, but retain the public law character. Under such circumstances, courts are required to use the constitutional principle according to which the subject of power can act only within the authority and in the manner envisaged by the Constitution and laws of Ukraine and may not substitute the legitimacy with expediency.

Keywords: cultural rights, administrative litigation, commercial litigation, public and legal debate, public relations, public authority.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2012