

Савенко М. Д.

## ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

*Створення адміністративних судів буде супроводжуватись переглядом повноважень судів за загальної юрисдикції. Проблемним питанням визначення юрисдикції адміністративних судів при свячено цю статтю.*

Можливості захисту прав і свобод людини в Україні значно розширені. Захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань може не тільки громадянин України, а й іноземець, і особа без громадянства. Здійснити такий захист вони можуть як особисто, застосовуючи не заборонені законом засоби, так і шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до відповідних міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини чи до відповідних міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Безумовно, ефективний захист прав і свобод забезпечують суди. Не випадково Конституція України поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі, і надала кожному право оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Судовий захист прав і свобод здійснюють суди загальної юрисдикції і Конституційний Суд України, можливості якого обмежені відсутністю у громадян права оспорювати до органу конституційної юрисдикції відповідність Конституції України положень нормативно-правових актів, що обмежують чи порушують їхні права. Надання їм такого права значно посилить національні правові засоби захисту прав і свобод людини і громадянина.

Поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, рівень правової культури, правовий нігілізм, невиконання чи неналежне виконання норм Конституції і законів України зумовили збільшення кількості звернень громадян до суду по захист прав і свобод. Збільшення кількості справ у судах негативно впливає на загальний стан захисту прав і свобод судами, зокрема на своєчасність відновлення порушених прав, а також на якість правосуддя.

Підвищенню ефективності захисту прав і свобод має сприяти створення адміністративних судів. Закон України «Про судоустрій України» передбачає їх утворення до 2004 року. Процес створення адміністративних судів розпочався. Указом Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 р. за № 889/2002 передбачено утворення в 2002 р. Вищого адміністративного суду України.

Адміністративні суди визнаються спеціалізованими судами, що становитимуть, певною мірою, відокремлену підсистему, структуровану ланку в єдиній судовій системі України, їх створення не обмежується організаційно-технічними засобами, а потребує передусім правового врегулювання питання їх компетенції. Ці суди будуть складовою судової системи держави, яка забезпечує вирішення спорів та інших правових питань з усіх правовідносин, що виникають у державі, тому створення адміністративних судів супроводжуватиметься переглядом повноважень існуючих судів.

Судова система України складається з єдиного органу конституційної юрисдикції - Конституційного Суду України та системи судів загальної юрисдикції, яка побудована за принципами територіальності та спеціалізації.

Адміністративні суди виокремлюються з системи судів загальної юрисдикції і повинні утворюватися за властивими всій системі принципами. Саме через принцип спеціалізації має встановлюватися компетенція цих судів. Однак цей конституційний принцип побудови судів загальної юрисдикції не дає змоги визначити підходи чи критерії встановлення повноважень адміністративних судів. Тим більше що Конституція України взагалі не виділяє суди чи їхні структурні ланки, які будуються за певною спеціалізацією. Створення адміністративних судів як спеціалізованих передбачено Законом Укра-

їни «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. [1] (далі - Закон).

Встановлення компетенції адміністративних судів ускладнюється термінологічне нечітким визначенням їх повноважень у Законі.

Названим вище Законом у загальних рисах встановлено повноваження адміністративних судів - розглядати адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юстиції крім справ у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди (СТ. 22)). Військові суди є загальними, а не спеціалізованими судами. Таким чином, Закон не визначив чітко повноваження адміністративних судів щодо вирішення спірних питань у певній сфері правовідносин, крім того, частину спорів у сфері державного управління, а саме військового управління, передано на вирішення судів загальної юрисдикції.

Термін «державне управління» означає певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-правовій сферах шляхом застосування державно-владних повноважень [2].

Термін «адміністративна юрисдикція» означає врегульовану законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи з вирішення спорів, пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, а також з розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосуванню заходів адміністративної відповідальності [3].

Тотожність цих термінів є сумнівною. Не зовсім коректним є термін «справи адміністративної юрисдикції», оскільки йдеться про повноваження адміністративних судів вирішувати спори та інші правові питання, що виникають у певній сфері правовідносин.

Подібне визначення повноважень адміністративних судів і обмеження їх юрисдикції у сфері державного управління може призвести до виникнення спірних питань щодо підсудності відповідної категорії спорів або до неоднозначного вирішення однакових за своєю природою спорів у сфері державного управління.

Щоб уникнути цього, необхідно до виключної компетенції адміністративних судів віднести вирішення всіх спорів у відповідній сфері пра-

вовідносин, а також чітко встановити їх компетенцію у процесуальному законі.

Щодо встановлення компетенції адміністративних судів, то спостерігаються різні підходи до визначення обсягу їх повноважень: обмежений або розширений, конкретний чи бланкетний, шляхом наведення переліку повноважень або шляхом заборони розглядати окремі справи. Наприклад, Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії до компетенції адміністративного суду відносить: 1) вирішення публічно-правових спорів, крім тих, щодо яких законом передбачено інший порядок розгляду; 2) надання дозволів на здійснення адміністративних дій у передбачених законом випадках; 3) вирішення інших справ, віднесених законом до його компетенції (СТ. 3). До певної міри обмеженим є визначення компетенції адміністративних судів у проекті Адміністративного процесуального кодексу України, внесеного народними депутатами України В. Мусякою, Т. Стецьківим, В. Стретовичем. Наведений у ньому перелік повноважень складається з семи позицій, зокрема про заборону розглядати окремі спори. Натомість проект Адміністративного процесуального кодексу України [4] містить перелік встановлюючих повноважень з вісімнадцяти позицій, а також чотирьох пунктів, які передбачають виключення окремих спорів з юрисдикції адміністративних судів.

Безумовно, розширений перелік повноважень адміністративних судів дає змогу особі, права якої порушені чи оспорюються, швидше визначитися, до якого суду звернутися по захист. Крім того, це зменшує вірогідність спорів щодо підсудності певних категорій справ. Тому, на наш погляд, компетенція адміністративних судів не повинна встановлюватися бланкетною нормою. Навпаки, вона має охоплювати всі можливі види спорів у відповідній сфері.

На яку ж сферу правовідносин має поширюватися юрисдикція адміністративних судів?

У названих вище проектах Адміністративного процесуального кодексу України більш конкретно і правильно визначається компетенція адміністративних судів вирішувати публічно-правові спори. Такі спори виникають у відносинах за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або перебувають у взаєминах влади й підпорядкування [5].

До публічних відносин належать і відносини у сфері державного управління. Частина публічно-правових спорів з питань конституційності, а саме законів та правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабі-

нету Міністрів України; чинних міжнародних договорів або тих, які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; відповідності статтям 157, 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України; щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, віднесені до повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції - Конституційного Суду України. Разом з тим до повноважень Конституційного Суду України не віднесено вирішення питань про відповідність Конституції України інших нормативно-правових актів, які також мають прийматися на основі Конституції України і відповідати їй.

Спори щодо конституційності правових актів інших державних органів, органів місцевого самоврядування є сферою конституційної юрисдикції.

До поширення юрисдикції Конституційного Суду України на всі нормативно-правові акти спори про відповідність Конституції України нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, органів місцевого самоврядування мають бути віднесені до компетенції адміністративних судів. Таким чином, адміністративні суди в Україні здійснюватимуть повноваження у сфері адміністративної та конституційної юрисдикції.

До компетенції адміністративних судів має бути віднесено вирішення спорів у сфері публічних відносин, одним із суб'єктів яких є носій владних повноважень і діяльність яких обумовлена здійсненням певних функцій держави та спрямована на захист державного чи суспільного інтересу.

Зокрема, це спори щодо законності рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших органів, які здійснюють владні функції держави, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових чи службових осіб.

Обидва згадувані законопроекти Адміністративного процесуального кодексу України передбачають розгляд таких спорів адміністративними судами, хоча і мають редакційні відмінності. Не торкаючись аналізу відповідних норм цих законопроектів, зазначимо, що перелік органів, рішень, дій чи бездіяльність яких може оспороватися на предмет законності, має бути широким, відкритим, чітким. Насамперед це органи державної влади, посадові, службові та інші осо-

би цих органів, що здійснюють владні повноваження, незалежно від засад здійснення державної влади. Це органи законодавчої, виконавчої, судової влади.

Разом з тим до компетенції адміністративних судів не можуть бути віднесені спори, пов'язані з порушенням Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим підстав, меж повноважень чи виконання їх у спосіб, не передбачений Конституцією України. Вирішення цих питань є сферою конституційної юрисдикції і віднесено Основним Законом до повноважень Конституційного Суду України.

Питання компетенції судів загальної юрисдикції та органу конституційної юрисдикції неодноразово розглядалися Конституційним Судом України при офіційному тлумаченні окремих положень Конституції та законів України.

Щодо названих вище органів державної влади Конституційний Суд України зайняв чітку позицію - спори про конституційність рішень, а також щодо діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України, розглядаються єдиним органом конституційної юрисдикції, а спори щодо законності їх діяльності — судами загальної юрисдикції.

Так, при офіційному тлумаченні частини другої та третьої СТ. 124 Конституції України у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб Конституційний Суд України в Рішенні зазначив, що «вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності посадових осіб (СТ. 115, 122 та інші Конституції України).

Здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності - суда-

ми загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства (ч. 3 СТ. 124)» [6].

Можливість оспорювання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності будь-яких органів державної влади, посадових і службових осіб з питань управлінської діяльності, зокрема судів, підтвердив Конституційний Суд України Рішенням у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п'ятого СТ. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської С. О. і Ковриги С. В. щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого СТ. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності СТ. 248-3 ЦПК України) [7]. У ньому наведено таке офіційне тлумачення абзацу четвертого СТ. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України: положення абзацу четвертого СТ. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України про те, що судам не підвідомчі скарги «на акти і дії службових осіб... суду, якщо законодавством встановлено інший порядок оскарження», треба розуміти так, що судами не розглядаються скарги громадян у порядку, передбаченому главою 31-А цього Кодексу, на акти і дії суддів, пов'язані із здійсненням правосуддя, оскарження яких встановлюється відповідним процесуальним законодавством України. Акти, дії або бездіяльність посадових і службових осіб судів, що належать до сфери управлінської діяльності, можуть бути оскаржені громадянами в судовому порядку відповідно до глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України (скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності).

Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції є органами державної судової влади, юридичними особами і крім основної функції правосуддя здійснюють й управлінську діяльність. Тому вирішення спорів щодо конституційності чи законності рішень, дій або бездіяльності посадових чи службових осіб будь-якого суду в сфері управлінської діяльності має бути віднесене до компетенції адміністративних судів.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. У науковій літературі, і не безпідставно, висловлюються думки щодо функціонування державних органів, які не належать до жодної з

гілок державної влади. Як приклад, можна назвати прокуратуру, яку, вважає О. В. Городецький, не можна віднести до жодної з гілок влади. За своєю державно-правовою природою вона є самостійним державним інститутом у механізмі державної влади, покликаним здійснювати визначені законодавством функції [8]. На думку Ю. М. Грошевого, прокуратура є органом контрольно-наглядової гілки влади [9], хоча Основним Законом встановлюється здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову і контрольно-наглядовою не передбачено. Щоб уникнути можливих спорів стосовно підсудності адміністративним судам спорів щодо конституційності та законності рішень, дій або бездіяльності органів, організацій, осіб з невизначеним правовим статусом, необхідно в положенні закону, яке встановлює повноваження цих судів вирішувати подібні питання, зробити таке застереження: «інших органів, організацій, осіб, які здійснюють управлінські функції».

При визначенні компетенції адміністративних судів не можна встановлювати як умову звернення до суду «у випадках, передбачених законом». Конституція України встановила право кожного оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 СТ. 55) і не допускає можливості обмеження цього права законом.

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення СТ. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів м. Жовті Води) зазначив, що ч. 1 СТ. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі СТ. 64 Конституції України не може бути обмежене [10].

Тому п. 2 ст. 21 проекту Адміністративного процесуального кодексу України («Юридичний вісник України», 2002 р., № 34), яким до повноважень адміністративних судів віднесено розгляд «звернень у випадках, передбачених законами України про вибори та референдуми», не узгоджується з нормами Конституції України щодо права на судовий захист та поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі.

Вибори і референдуми є основними формами здійснення влади народом. У процесі виборів він формує окремі органи державної влади: Верховну Раду України; обирає Президента України, а також органи місцевого самоврядування. На референдумі народ безпосередньо може приймати закони або інші рішення державного чи місцевого значення.

Правовідносини, що виникають при проведенні виборів або референдумів, за своєю природою є публічно-правовими. Отже, всі спірні питання, пов'язані з проведенням виборів і референдумів, мають бути віднесені до компетенції адміністративних судів, якщо їх рішення не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Разом з тим адміністративні суди не повинні розглядати спори, що виникають з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження, звільнення зі служби.

Державна служба — це професійна діяльність певної групи населення, яка здійснюється за трудовим договором відповідної форми. Виконання державної служби державними службовцями регулюється законодавством про працю, а також Законом України «Про державну службу» [11], який встановлює особливості їх праці. Специфіка державної служби зумовлена тим, що, з одного боку, це професійна оплачувана діяльність, яка здійснюється відповідно до встановлених трудовим договором прав і обов'язків та з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку. З іншого боку, продукт цієї діяльності спрямовано на виконання функцій держави. Тому правовідносини, що виникають при здійсненні державним службовцем трудових обов'язків і самим органом чи посадовими особами цього органу, не можна розглядати як публічні адміністративні правовідносини. При виконанні державним службовцем обумовленої трудовим договором роботи в органі державної влади, органі місцевого самоврядування між ним і органом, де він працює, виникають трудові пра-

вовідносини. Спори в таких правовідносинах пов'язані не тільки з вирішенням питань щодо законності рішень, дій чи бездіяльності певних посадових осіб, а й з поновленням порушеного права. Зокрема, при оспорюванні припинення державної служби суд, у разі задоволення вимог позивача, має поновити його на службі, стягнути на його користь заробітну плату за час вимушеного прогулу, а також вирішити питання про відшкодування відповідному органу шкоди, заподіяної незаконним припиненням чи переміщенням по службі незаконно звільненого службовця.

За своєю природою такі спори є цивільно-правовими і повинні розглядатися судами загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства.

До компетенції адміністративних судів мають бути віднесені спори щодо рішень, дій чи бездіяльності державних службовців, пов'язаних з виконанням цілей і функцій держави, що впливають на права і свободи інших осіб, які не є працівниками відповідного органу і не перебувають у підпорядкуванні посадових осіб цього органу.

До юрисдикції адміністративних судів необхідно віднести спори щодо компетенції, за винятком тих, що розглядаються Конституційним Судом України. При цьому адміністративні суди повинні розглядати компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі. Вони мають розглядати такі спори не лише в системі однієї гілки влади, наприклад, між міністерствами та місцевими органами виконавчої влади (спори щодо компетенції по вертикалі), а й між органами, що здійснюють управлінську діяльність, з урахуванням функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, а також органами місцевого самоврядування (спори по горизонталі).

При встановленні юрисдикції адміністративних судів необхідно виходити з конституційних принципів побудови системи судів загальної юрисдикції, а саме спеціалізації і територіальності. Вона повинна визначатися за предметом, характером правовідносин. При цьому компетенція адміністративних судів має охоплювати повністю всю сферу певних правовідносин, що виникають у державі, без будь-якого роздроблення юрисдикції у цій сфері між ними та іншими судами загальної юрисдикції.

До повноважень цих судів не можна віднести майнові спори, зокрема спори щодо нерухомого майна, як це пропонується у СТ. 24 законопроекту

(надруковано в «Юридичному віснику України» № 34), навіть коли сторонами спору є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Такі спори є цивільно-правовими і мають розглядатися судами загальної юрисдикції.

Компетенція адміністративних судів має бути чіткою, виключати можливість альтернативного вирішення спору з аналогічного питання цими або іншими судами, а отже, спірних питань щодо їх підсудності.

1. Закон України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» // Офіційний вісник України.- 2002.- № 10.- С. 1.
2. Юридична енциклопедія-Т. 1.-К., 1998.-С. 47.
3. Юридическая энциклопедия. Отв. ред. Топорнин Б. Н.-М., 2001.-С. 19-20.
4. Проект Адміністративного процесуального кодексу України //Юридичний вісник України- 2002.-№ 34-36.
5. Харитонов Є. О., Харитонова О. І. До питання про значеннядихотомії«приватне право - публічне право»// Вісник Академії правових наук України- 2000.- № 2- С. 83-88.
6. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки.- КН. 3.- К., 2002.- С. 248-254.
7. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки.- КН. 2.- К., 2001.- С. 388-396.
8. Конституційне право України / За ред. Погорілка В. Ф.- К., 1999- С. 596.
9. Конституційне право України / За ред. Тація В. Я., Погорілка В. Ф., Тодици Ю. М.- К., 1999.- С. 318.
10. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки.- КН. L-К., 2001.-С. 114-117.
11. Закон України від 12 грудня 1993 р. «Про державну службу» // ВВР.- 1993.- № 52.- С. 490.

*M. Savenco*

## THE ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE COURTS' JURISDICTION

*The creation of administrative courts will be accompanied by revision of powers of courts of general jurisdiction. This article is dedicated to problematic issues of determination of administrative courts' jurisdiction.*