
О. О. Марченко, аспірантка Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Деякі питання розмежування компетенції судів щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень

Питання захисту прав людини і громадянина є сьогодні одним з найактуальніших в Україні. Особливе місце в механізмі забезпечення прав належить судам, тому створення належних умов для здійснення ефективного судового контролю у сфері публічно-правових відносин як форми захисту прав і свобод громадян — першочергове завдання для нашої держави.

Одним із важливих кроків щодо підвищення ролі і значення судового контролю у сфері управлінської діяльності є формування системи адміністративної юстиції та створення самостійної гілки судової влади – адміністративних судів. Після набуття 1 вересня 2005 р. чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) ключову роль у реалізації судового захисту прав громадян від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень відіграють адміністративні суди.

В умовах запровадження адміністративної юстиції в Україні особливої актуальності набуває вирішення питання про розмежування повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами. А з прийняттям КАСУ, як ніколи, пос-

тала потреба чіткого визначення компетенції щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів спеціалізованих судів і судів загальної юрисдикції. Саме тому ця проблема є сьогодні предметом значної кількості публікацій¹.

З початком діяльності системи адміністративних судів через недосконалість положень КАСУ та відсутність у нашій державі практики здійснення адміністративного судочинства виникло коло проблем, пов'язаних з розмежуванням як повноважень між різними рівнями адміністративних судів, так і різними гілками судів.

Систему адміністративних судів відповідно до положень КАСУ становлять місцеві загальні суди як адміністративні суди, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України та Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, яка переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами². На сьогодні в Україні працює три ланки судів адміністративної юрисдикції: місцеві загальні суди як адміністративні суди, Вищий адміністративний суд та Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України.

Перехідні положення КАСУ розроблялися з урахуванням того, що на момент набуття чинності Кодексом вже будуть створені принаймні апеляційні адміністративні суди, які розпочнуть апеляційний перегляд адміністративних справ, розглянутих по першій інстанції місцевими господарськими і загальними судами; касаційною інстанцією мав бути Вищий адміністративний суд України. У зв'язку з цим виник правовий вакуум, оскільки положеннями КАСУ не були визначені повноваження апеляційних господарських і загальних судів, Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України щодо розгляду справ ад-

¹ Див.: *Куйбіда Р.* Визначення меж адміністративної юрисдикції // Юридичний вісник України. – 2005. – № 51. – С. 8–9; *Пасенюк О.* Адміністративна юстиція: перші результати впровадження // Юридичний вісник України. – 2005. – № 52. – С. 1, 4; *Селиванов А.* Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади // Юридичний вісник України. – 2005. – № 10. – С. 2–5; *Шишкін В.* Завдання адміністративного судочинства // Право України. – 2005. – № 11. – С. 12; та ін.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

міністративної юрисдикції без зміни підвідомчості на перехідний період у тому випадку, якщо апеляційні адміністративні суди не будуть створені у запланований строк.

Виходячи з вищевикладеного, постала необхідність внесення змін до розділу VII КАСУ «Прикінцеві та перехідні положення». Так, 6 жовтня 2005 року був прийнятий Закон «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України», згідно з п. 5 якого до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують відповідні місцеві та апеляційні загальні суди за правилами КАСУ. У місцевих та апеляційних загальних судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ. До початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів адміністративні справи, підвідомчі господарським судам згідно з Господарським процесуальним кодексом України 1991 року, вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні господарські суди за правилами КАСУ. Касаційний перегляд рішень за такими справами здійснює Вищий адміністративний суд України за правилами КАСУ (п. 6)¹.

Враховуючи зміни, внесені до перехідних положень КАСУ, постає питання: чи не виникне через таку «подвійну» підпорядкованість конфліктів між юрисдикціями Вищого адміністративного суду України, з одного боку, та Вищого господарського суду України і Верховного Суду України як касаційної інстанції – з іншого? Скоріш за все, у перехідний період таких конфліктів буде неможливо уникнути².

Ще одна не менш важлива проблема полягає у розмежуванні повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами щодо вирішення окремих категорій публічно-правових справ. Відповідно до ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на:

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

¹ Закон України від 06. 10. 2006 р. «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 16.

² Див.: Пасенюк О. Тиск на суди у справах, де стороною виступає держава, існує зараз // Закон і бізнес. – 2005. – № 47. – С. 5.

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

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

У спеціальній юридичній літературі висловлюється думка, що компетенція нових спеціалізованих судів є не виправдано розширеною. Йдеться про те, що адміністративні суди розглядатимуть, зокрема, і спори, які виникають з трудових, цивільних та господарських відносин. Так, наприклад, спори, пов'язані з прийомом громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з неї, які раніше розглядалися загальними судами в порядку цивільного судочинства, зараз згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ належать до компетенції адміністративних судів. Поза сумнівами є той факт, що на початку діяльності системи нових спеціалізованих судів не можна буде уникнути паралельного розгляду таких спорів у загальних і адміністративних судах. Загострює ситуацію занадто повільне створення окружних й апеляційних адміністративних судів, оскільки подальше затягування початку функціонування всієї системи судів адміністративної юрисдикції призведе до того, що фізичні та юридичні особи не зможуть використовувати передбачені КАСУ процесуальні можливості для відстоювання порушених прав.

Крім того, після сформування системи адміністративних судів планується передати до їх компетенції вирішення справ, пов'язаних із податковими і земельними спорами. Але сьогодні, як свідчить практика місцевих господарських судів, є проблематичним розмежування підвідомчості зазначених спорів. Як наслідок, досить складно розділити компетенцію Вищого адміністративного і Вищого господарського судів України щодо вирішення податкових та земельних спорів. Отже, перед суддями господарських судів постає проблема пошуку можливого процесуального розв'язання наявної колізії кодексів (КАСУ та Господарського процесуального кодексу

Україні) і визначення, за правилами якого саме судочинства — господарського чи адміністративного — вирішувати такі спори.

Верховний Суд України в Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року, враховуючи, що положення КАСУ не дозволяють сформулювати загальне правило, відповідно до якого відбуватиметься розмежування компетенції між адміністративними та господарськими судами, до вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні пропонує при визначенні критеріїв поділу спорів на адміністративні та господарські врахувати таке. За правилами КАСУ можуть розглядатися спори, що виникли між двома (кількома) суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, 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 (п. 1). Виходячи із зазначеного, виокремлюються дві категорії справ, розгляд яких має відбуватися у порядку адміністративного судочинства: а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, в яких такий суб'єкт своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність. При цьому особи згідно з нормами чинного законодавства України зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень; б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Необхідно також звернути увагу на те, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному суду України, який відповідно до положень ч. 3 ст. 125 Конституції України є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів (п. 4)¹.

З погляду автора, необхідність вирішення питання щодо чіткого розмежування компетенції адміністративних, загальних та господарських судів є нагальною. Правильне визначення підсудності кожного публічно-правового спору про порушення прав і свобод громадянина (юридичної особи) є принциповим, оскільки

¹ Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 124–126.

судочинство в адміністративних судах суттєво відрізняється від цивільного та господарського судочинства.

Особливістю нового виду судочинства є більш ефективне застосування принципу змагальності сторін при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Так, в адміністративному судочинстві повинна мати місце активна поведінка суду у використанні передбачених законом можливостей для захисту прав, свобод та інтересів особи, адже у публічних правовідносинах як фізичні, так і юридичні особи мають значно менші можливості для відстоювання своїх прав, ніж суб'єкти владних повноважень. Відповідно до приписів ч. 3 ст. 71 КАСУ у тому випадку, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Слід також зазначити, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності своєї діяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 71 КАСУ). Тобто в даному випадку має місце так званий принцип «презумпції вини» суб'єкта владних повноважень. Отже, проаналізувавши положення КАСУ, можна зробити висновок, що в адміністративному судочинстві позивач наділений більшим об'ємом процесуальних прав стосовно захисту своїх прав та свобод і неправильне визначення підсудності публічно-правового спору може призвести до позбавлення громадян (юридичних осіб) можливості забезпечити свої права і свободи повною мірою.

Ще однією проблемою, яка потребує вирішення, є визначення підвідомчості певної справи, якщо вона одночасно має публічно-правовий і приватноправовий характер. Так, наприклад, неоднозначною є ситуація стосовно визначення юрисдикції щодо вирішення скарг про неправильне нарахування пенсій, адже такі спори за суб'єктом складом є публічними, а за своєю суттю – приватними. Розв'язати цю проблему, на думку фахівців, можна так, як це зробила Німеччина: суд вирішує спір тільки в тій частині, що належить до його компетенції, а потім направляє справу на розгляд до того суду, який має вирішувати спір в іншій частині. У випадках, коли справу неможливо роз'єднати, її вирішує адміністративний суд¹.

¹ Див.: Пасенюк О. Адміністративна юстиція: перші результати впровадження // Юридичний вісник України. – 2005. – № 52. – С. 4.

Треба також звернути увагу на те, що згідно з п. 3 ч. 2 ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень. Водночас ст. 18 КАСУ відносить до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. У зв'язку з наведеним залишається дещо незрозумілим, яким має бути порядок оскарження відповідних рішень: за правилами КАСУ чи Кодексу України про адміністративні порушення. Голова Вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюк, даючи відповідь на це питання, наголошує на тому, що слід розмежовувати сфери дії цих двох кодексів. Адміністративні суди, які користуються КАСУ, розглядають скарги осіб щодо порушення їх прав притягненням до адміністративної відповідальності, а КУпАП регулює правовідносини, пов'язані з порушенням особою адміністративних норм, і визначає межі й порядок застосування адміністративного стягнення. Таким чином, оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень повинне здійснюватися відповідно до КАСУ, оскільки саме його положення врегульовують правовідносини, що виникають із правомірності накладення адміністративних стягнень уповноваженими на те органами¹.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що формування в нашій державі спеціалізованих судів адміністративної юрисдикції надає нові реальні можливості для забезпечення доступу до правосуддя фізичним та юридичним особам, права та свободи яких були порушені неправомірними діями (рішеннями) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень, а прийняття КАСУ стало запорукою втілення в життя пріоритету прав і свобод громадян як одного із принципів здійснення управлінської діяльності в Україні. Разом з тим, слід зазначити, що початок діяльності нової гілки судової влади та набуття чинності КАСУ, положення якого не позбавлені певних вад, спричинили виникнення цілої низки гострих практичних проблем.

¹ Пасенюк О. Адміністративна юстиція: перші результати впровадження.