

*Р. О. Куйбіда*  
експерт Центру політико-правових реформ  
при Міністерстві юстиції України

## **ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

“Спеціалізація” визначена Конституцією як принцип побудови системи судів загальної юрисдикції. Виходячи з цього принципу, згідно з Законом “Про судоустрій” від 7 лютого 2001 року, в Україні найближчим часом має бути створена ще одна гілка спеціалізованих судів — адміністративні суди.

Однією з основних проблем створення спеціалізованих судів є труднощі, які виникають при розмежуванні підсудності між судами різних юрисдикцій. Утворення адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства зумовлюють необхідність розмежування юрисдикції адміністративних судів з юрисдикцією інших судів — загальних, господарських, Конституційного Суду.

Складним є питання про межу між адміністративною і конституційною юрисдикцією, яку якісно провести доволі важко. Предметом адміністративної юрисдикції часто будуть підзаконні правові акти. Критерієм оцінки правомірності цих актів є, зокрема, і Конституція. Юрисдикція Конституційного Суду також поширюється на низку підзаконних актів, вичерпний перелік яких визначено пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України (підзаконні правові акти Верховної Ради України, акти Президента і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим). Єдиним критерієм оцінки цих актів для Конституційного Суду є норми Конституції України. Отож і предмет перегляду, і еталон для оцінки в адміністративній та конституційній юрисдикціях нерідко збігатимуться. Це може призвести до дублювання компетенції адміністративних судів та Конституційного Суду, а отже, — до різних результатів перегляду правових актів. Названа проблема потребує вирішення на законодавчому рівні.

Можна передбачити принаймні три варіанти запобігання перетину адміністративної та конституційної юрисдикції. Перший з них полягає у вилученні з адміністративної юрисдикції повноваження вирішувати питання про конституційність правових актів. Цей варіант виводиться з частини другої статті 147 Конституції України, згідно з якою Конституційний Суд вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України [1]. Він дає й офіційне тлумачення Конституції. Вирішення питань про відповідність Конституції правових актів обов’язково супроводжується тлумаченням норм Конституції. Це дає підстави зробити висновок, що питання про конституційність будь-яких правових актів належить виключно до сфери повноважень Конституційного Суду, який, відповідно до частини першої статті 147 Основного Закону, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Даний підхід має ряд недоліків. По-перше, Конституційний Суд, згідно з частиною першою статті 150 Конституції, вирішує питання про конституційність тільки законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (у цьому можна помітити деяку неузгодженість з частиною другою статті 147 Конституції). По-друге, право на звернення до Конституційного Суду має обмежена кількість суб’єктів, тому не кожен зможе захистити свої права, які порушуються неконституційним правовим актом. Якщо ж це право надати кожному, то Конституційний Суд при теперішньому складі і навантаженні буде завалений справами. Ефективність його діяльності зведеться нанівець. По-третє, те положення, що Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції, на мій погляд, не означає, що інші суди не можуть застосовувати норми Конституції безпосередньо. Адже право звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується частиною третьою статті 8 Конституції України. Визнання правового акта неконституційним є однією з форм судового захисту.

Інший підхід щодо проведення вододілу між адміністративною і конституційною юрисдикціями запропоновано проектом Адміністративного процесуального кодексу України. Ним передбачено, що адміністративні суди вирішують в порядку адміністративного судочинства всі спори про правові акти, крім тих справ, які згідно з Конституцією України вирішуються Конституційним Судом в порядку конституційного судочинства.

Таким чином, адміністративний суд зможе переглядати і підзаконні правові акти Верховної Ради України, акти Президента і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим на предмет їхньої відповідності актам вищої юридичної сили, крім відповідності їх

Конституції України. Водночас адміністративний суд зможе визнавати неконституційними інші правові акти.

Зрозуміло, що навіть за такого підходу можуть виникати труднощі у правозастосуванні. Наприклад, можливі ситуації, коли один і той самий правовий акт стане предметом перегляду у Конституційному Суді (з огляду на відповідність цього акта положенню Конституції) і в адміністративному суді (з огляду на його відповідність такому ж за змістом положенню закону). У цьому випадку, на мій погляд, адміністративний суд міг би зупинити провадження у справі до вирішення питання Конституційним Судом, якщо в адміністративного суду є сумніви щодо конституційності цього акта.

Обидва варіанти вирішення проблеми розмежування адміністративної і конституційної юрисдикцій, крім названих, мають ще один суттєвий недолік. Стаття 124 Конституції поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, які виникають у державі. Це означає, що кожен, хто вважає, що його права порушені, має право звернутися за судовим захистом. Однак на сьогодні пересічні громадяни та юридичні особи позбавлені права звернутися до Конституційного Суду з вимогою про визнання неконституційними закону, постанови Верховної Ради України, правового акта Президента України, Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим [2]. Закріплення права звернення до Конституційного Суду з такими вимогами лише за окремими суб'єктами владних повноважень зумовлено необхідністю попередити великий наплив справ. Таким чином, судовий захист конституційних прав особи штучно обмежено, чим порушується положення статті 124 Конституції, яка, по-суті, містить вимогу про безпробільність судового захисту. Щоб якимось відстояти свої конституційні права, фізичні та юридичні особи змушені подавати до суду позови зі своєрідними вимогами. Наприклад, позови про визнання за ними права, яке гарантується Конституцією, але порушується законом чи підзаконним правовим актом, про визнання неправомірними дій відповідача, на які він уповноважений законом чи підзаконним правовим актом, але які суперечать Конституції, тощо.

Виправлення цієї ситуації можливе, якщо втілити у життя третій варіант розв'язання проблеми меж адміністративної та конституційної юрисдикцій. Він полягає у наданні фізичним та юридичним особам, які вважають, що їхні права порушено, можливості оскаржити до адміністративного суду будь-який правовий акт не тільки з огляду на його незаконність, а також з огляду на невідповідність Конституції України. Відмінність між адміністративною і конституційною юрисдикціями при такому підході можна провести за суб'єктами звернення до суду, мотивами звернення і об'єктом судового захисту.

Так, суб'єктами звернення до адміністративного суду може бути кожен, хто вважає, що правовим актом порушено його права. До Конституційного Суду з поданням про неконституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України і Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим можуть звернутися відповідно до статті 150 Конституції Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Мотивом звернення до адміністративного суду буде потреба поновити право особи, яке порушене правовим актом, чи відшкодувати шкоду, заподіяну ним. Мотивом звернення до Конституційного Суду буде, перш за все, політичний інтерес суб'єктів конституційних правовідносин. Верховний Суд звертатиметься до Конституційного Суду у разі необхідності усунути сумнів суддів у конституційності правових актів, перелік яких наведено у статті 150 Конституції, що виник під час розгляду конкретної судової справи.

Адміністративний суд робитиме висновок про відповідність правового акта Конституції України, виходячи з обставин конкретної життєвої ситуації, конкретної судової справи. Його завданням буде захист суб'єктивного права конкретної особи, а визнання правового акта неконституційним стане способом такого захисту. Тоді як Конституційний Суд здійснює абстрактний контроль норм, тобто він перевіряє правовий акт на предмет його відповідності Конституції, абстрагуючись від конкретних правовідносин. Тож об'єктом захисту адміністративними судами буде суб'єктивне право особи, а об'єктом захисту Конституційним Судом — положення Конституції (об'єктивне право).

Перевагою такого варіанта є досягнення доступності судового захисту, коли кожен одержить право на захист у суді від будь-яких порушень, у тому числі й тих, що зумовлені неконституційним правовим актом. Недоліком можна визнати можливість подвійного перегляду одного й того самого правового акта адміністративним судом і Конституційним Судом за зверненням різних суб'єктів, що може мати протилежні результати. Однак цей недолік можна подолати, якщо передбачити можливість перегляду рішень адміністративних судів на тій підставі, що вони суперечать рішенням Конституційного Суду України.

Цей варіант, на нашу думку, може бути найбільш оптимальним з розглянутих, оскільки знімає обмеження конституційного права на судовий захист, а також ґрунтується на тому, що колізії у положеннях Конституції про юрисдикцію Конституційного Суду нема.

#### *Література*

1. Савенко М. Адміністративна юрисдикція судів — критерії визначення // Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України. — К.: Факт, 2003. — С. 506–512.
2. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України “Про судоустрій України” / За наук. ред. А. О. Селіванова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 112 с. — С. 9.

УДК 35.08

*Л. Ніколаєва*  
канд. юрид. наук, доцент кафедри комерційного права  
Київського національного торговельно-  
економічного університету

### **ЗАВДАННЯ І ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ**

Здійснення управлінської діяльності на рівні, що відповідає спрямуванню демократичних і ринкових перетворень в Україні, можливе лише за наявності у державного службовця достатніх правових знань. Створення в державному органі влади атмосфери правопорядку має передбачати не тільки усвідомлення його працівниками необхідності додержання законів, а і вміння реально їх втілювати у роботі з метою повної реалізації прав всіх учасників внутрішніх та публічних управлінських взаємовідносин.

Виключну актуальність набуття правових знань має насамперед щодо посадових осіб державних органів управління. Рівень цих знань, зважаючи на складний спектр управлінських правовідносин та тісну координацію в роботі багатьох органів влади, безпосередньо впливає на ефективність функціонування не тільки певного органу управління, а і загалом гілки влади.

На жаль, і досі не існує дієвої мотивації щодо оперативного та глибокого вивчення законів кожним державним службовцем. Продовжується практика користування у роботі переважно внутрішніми інструкціями, листами, розпорядженнями, які покладаються в основу прийнятих управлінських рішень, внаслідок чого останні, зазвичай, суперечать конституційним вимогам.

У той же час, ринкові перетворення створюють сильну мотивацію до вивчення права підприємцями, рештою громадян. Намагаючись досконало усвідомити зміст нових нормативних актів, вони звертаються до консультаційних відділів державних органів управління, посадових осіб функціональних відділів, де далеко не завжди отримують достатню за обсягом правову допомогу. Однією з причин такої незадовільної роботи з юридичними і фізичними особами є те, що не всі посадові особи спроможні дати кваліфіковане роз’яснення, грамотно прокоментувати правову норму і тим самим допомогти запобігти штрафним санкціям. Такий стан справ уповільнює розвиток ринку та провокує корупцію в Україні.

На мій погляд, сучасна правова підготовка державних службовців повинна враховувати певні особливості, на які слід зважати при підготовці лекційних курсів та практичних занять.

По-перше, на лекціях, практичних заняттях чи семінарах викладач повинен доводити прямий зв’язок між наявністю у працюючого правових знань і його потенційною спроможністю забезпечити творче, на належному рівні опрацювання управлінських рішень; здатністю до передбачення негативних для органу влади наслідків, а у разі їх виникнення — підготовки грамотних у правовому плані зауважень і пропозицій. Слухач повинен відчувати зв’язок між набуттям правових знань і його конкурентоспроможністю на ринку праці.

По-друге, при плануванні навчального процесу для категорії державних службовців, функціональні обов’язки яких тісно пов’язані із наданням певних дозволів, контролем, складанням протоколів про адміністративні правопорушення, значна кількість часу повинна виділятися на вивчення норм адміністративного права.

По-третє, навчальний матеріал слід пронизати аналізом сучасного права, висвітленням шляхів подолання колізійності окремих норм чинного законодавства і таким чином сприяти формуванню у слухача потягу до самостійної роботи із законодавчими актами.