

4. Розенберг Я. А. Представительство в советском гражданском процессе. — Рига, 1974.
5. Шейфер С. А., Лазарева В. А. Участие потерпевшего и его представителя на предварительном следствии. — Куйбышев, 1979.
6. Самолук В. В. Передумови та підстави заочного представництва у кримінальному процесі // Часопис Київського університету права. — 2004. — № 3.
7. Стецовский Ю. Вступление в уголовный процесс заочного представителя обвиняемого // Советская юстиция. — 1969. — № 10.
8. Розенберг Я. А. Представительство в советском гражданском процессе. — Рига, 1974.
9. Гошовський М. І., Кучипська О. П. Потерпілий у кримінальному процесі України. — К., 1998.
10. Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. Л. П. Смирнова. — М., 1965.
11. Туленков П. М. Участие представителей на предварительном следствии в советском уголовном процессе. — Волгоград, 1976.
12. Писарчук С. Про межу здійснення представником прав на досудовому слідстві // Вісник Львівського університету. — 2001. — Вип. 36.
13. Адамсико В. Д. Субъекты защиты обвиняемого. — Красноярск, 1990.

УДК 342.925+347.998(477)

О. Г. Свида

ПОДІЛ КОМПЕТЕНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Як відомо, Конституцією України закріплено положення, згідно з яким, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124). У КАС України встановлено, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» (ч. 2 ст. 4 КАС України).

На сьогодні, коли завершується етап фактичного створення адміністративних судів та за умов, коли вже реально діє Кодекс адміністративного судочинства України, одним з найгостріших стає питання розмежування компетенції вказаних судів із судами інших судових юрисдикцій, що привертає увагу таких дослідників, як В. Дурнев, Г. Рижков, Ю. Педько, А. Зеленцов, В. Ніколаєнко, Г. Літвинова, С. Ребриста, І. Коліушко, Р. Куйбіда, та багатьох інших. Зупинимось детальніше на проблемі розмежування компетенції між адміністративними судами та загальними судами, що постає у декількох аспектах.

Розглянемо спочатку питання щодо можливості накладення адміністративними судами адміністративних стягнень та притягнення до адміністративної відповідальності, тим більше, що в літературі висловлювалась ствердна відповідь [1, 25–26]. В цьому відношенні цілком погодимось із думкою Г. Рижкова, що адміністративний суд ні в якому разі не слід ототожнювати з органами, які мають право накладати адміністративні стягнення [2, 201]. Це стає надзвичайно важливим особливо у зв'язку з тим, що за радянських часів суди асоціювалися у громадян з каральними органами. Збереження такого уявлення серед населення є неприпустимим, оскільки зведе нанівець усі зусилля по створенню

адміністративних судів як дієвої інституції саме із захисту прав і свобод громадян. Саме така думка і була підтримана спочатку законодавцем і знайшла своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України).

Здається, питання тут вирішено однозначно: п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України встановлює, що компетенція вказаних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. У той же час в КАС України встановлені випадки, коли приватна особа може виступати відповідачем в адміністративному суді за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень.

Йдеться, зокрема, про випадки тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднань громадян; їх примусового розпуску (ліквідації); примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України; обмежень у реалізації права на мирні зібрання (публічні акції), включаючи їх заборону (ч. 4 ст. 50 КАС України).

У всіх цих випадках постанови адміністративного суду хоча і не пов'язані з накладенням адміністративних стягнень (хоча відзначимо, що відповідно до ст. 28 Закону України «Про об'єднання громадян» тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності; заборона (зупинення) діяльності та примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян є стягненнями), але все ж означають застосування заходів адміністративного примусу, тобто певних санкцій як до юридичних, так і до фізичних осіб. Особливо виразно такі санкції проявляються у видворенні особи за межі України. На мій погляд, це суперечить основній меті, покладеній в основу створення адміністративних судів, — захисту людської особистості від неправомірних діянь владних структур. Саме так можна трактувати зміст ст. 55 Конституції України.

Думається, що через деякий час з урахуванням практики діяльності адміністративних судів їх компетенцію можна буде обмежити виключно захистом прав і свобод людини і громадянина — і цього буде цілком достатньо для того, щоб вони не залишились без роботи.

Відзначимо, що питання щодо накладення стягнень на об'єднання вирішене нелогічно. Такі стягнення, як тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності та примусовий розпуск (ліквідація), віднесені до компетенції адміністративного суду. А питання щодо накладення стягнення у вигляді штрафу, що також може застосовуватися до об'єднання громадян відповідно до п. 2 ст. 28 згаданого вище Закону лише судом у КАС України, не згадується, а отже віднесене до компетенції загального суду. Вказане ще раз підтверджує думку про те, що в майбутньому питання щодо накладення стягнень на об'єднання громадян необхідно цілком віднести до компетенції загального суду. Крім того, невизначеним залишається питання щодо адміністративних справ про притягнення до адміністративної відповідальності, що підсудні загальним судам на правах адміністративних. Так, відповідно до ст. 18 КАС адміністративні суди мають право перевіряти факт з'ясування органами, що накладають адміністративні стягнення, всіх обставин справи, законність

процедури притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення.

Підтримаємо думку Ю. Педько, що при розгляді питання щодо законності притягнення до адміністративної відповідальності питання щодо: а) виявлення правомірної поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин, коли реалізація норм права зумовлена доцільністю або обставинами вирішення конкретних питань у сфері державного управління та б) з'ясування пом'якшуючих та обтяжуючих відповідальність обставин, а також в) наявність заподіяної майнової шкоди, г) інших обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, — повинні вирішуватись безпосередньо органами, що накладають адміністративні стягнення, а з'ясування всіх обставин справи є прямим їх обов'язком. До компетенції ж адміністративного суду, на думку зазначеного автора, з якою ми погоджуємось, належить перевірка самого факту з'ясування органами, що накладають адміністративні стягнення, всіх обставин справи, законності процедури притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення [3, 96]. Хоча в науці панує переконання, що адміністративний суд не повинен досліджувати питання щодо доцільності накладення того чи іншого адміністративного стягнення, положення п. 5, 6, 8 ч. 3 ст. 2 КАС України, на наш погляд, у своїй сукупності є досить близькими до поняття «доцільність».

При вирішенні справи адміністративний суд повинен самостійно дослідити: чи мали місце обставини, якими обґрунтовуються вимоги та заперечення та якими доказами вони підтверджуються; чи є фактичні дані, які мають значення для вирішення справи та докази на їх підтвердження; яку правову норму слід застосувати до цих правовідносин тощо (п. 1–3 ч. 1 ст. 161 КАС України). Тобто законодавець напряду зобов'язав адміністративний суд дослідити кожна справу всебічно, незалежно від того, чи досліджувалася дана справа раніше іншим органом.

Важливим також стало положення, що знайшло своє відображення у КАС України, відповідно до якого адміністративний суд вправі не лише визнати протиправним рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень чи окреме положення рішення (п. 1 ч. 2 ст. 162 КАС України), а й може зобов'язати відповідача вчинити певні дії (п. 2 ч. 2 ст. 162 КАС України) чи утриматися від вчинення певних дій (п. 3 ч. 2 ст. 162 КАС України). До речі, подібні положення містяться і в законодавстві Італії.

У той же час відзначимо, що патовою стає ситуація, коли особа притягається загальним судом до адміністративної відповідальності відповідно до положень КпАП України, оскільки в такому разі адміністративний суд перевірити законність рішення загального суду не має права. На наш погляд, в майбутньому вказаний пробіл необхідно усунути, оскільки він може призвести до суттєвого порушення прав і свобод громадян.

Наступним проблемним питанням в аспекті поділу компетенції між адміністративними та загальними судами є питання щодо можливості відшкодування шкоди. У зв'язку з тим, що Конституцією України проголошено право

кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції), процесуальним законодавством, зокрема і адміністративним, закріплено норми щодо відшкодування шкоди.

У більшості зарубіжних країн, як правило, вирішення питань, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, віднесені до компетенції загальних або господарських судів, для яких рішення органів, що розглядають адміністративні спори, мають преюдиціальне значення. Лише в деяких країнах, наприклад у Йорданії, по визначених категоріях позовів адміністративний суд може поставити за обов'язок органу управління відшкодувати заподіяну шкоду. Подібні положення містяться і в законодавстві Франції [4, 116]. Згідно з ч. 1 ст. 21 КАС України, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду. Таким чином, законодавець передбачив можливість розгляду вимог про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, адміністративним судом, але при цьому вони повинні бути заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір (ч. 2 ст. 21 КАС України). Дана норма є особливо важливою, оскільки є вираженням так званого «принципу процесуальної економії». Відзначимо, що суду необхідно ретельно досліджувати, чи дійсно заявлена шкоди завдана саме неправомірними діями суб'єкта владних повноважень, а вже потім вирішувати питання щодо її відшкодування. Вказане положення має вельми велике значення, оскільки звільняє громадянина від необхідності декілька разів звертатися до різних судів для захисту та поновлення порушених прав, а також звільняє судову систему взагалі від зайвого навантаження, оскільки, досліджуючи справу в порядку цивільного чи господарського судочинства, суд знову має дослідити обставини справи, знову необхідно витратити дорогоцінний час судді. На нашу думку, в майбутньому необхідно надати громадянину право знову звернутися до адміністративного суду, який визнав неправомірними рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, якщо шкода, спричинена неправомірною діяльністю суб'єкта владних повноважень, була встановлена пізніше.

Зупинимось ще на одному проблемному питанні. За загальним правилом оскарження діяльності органу дізнання, слідчого, прокурора вирішується в порядку, встановленому кримінально-процесуальним законом.

Однак Постановою Пленуму Верховного Суду України від 11 лютого 2005 року № 1 було встановлено, що «бездіяльність органу дізнання, слідчого, прокурора, що полягала у неприйнятті за заявою про злочин жодного з рішень, передбачених ч. 2 ст. 97 КПК, може бути оскаржена в порядку, встановленому в гл. 31-А Цивільного процесуального кодексу України» [5] (п. 6). Відзначимо, що на момент прийняття вказаної Постанови ще діяв Цивільний процесуальний кодекс України 1963 року, який гл. 31-А регулював порядок оскарження

рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. На сьогодні ж положення нового Цивільно-процесуального кодексу вказані відносини вже не регулюють. У той же час 6 липня 2005 року було прийнято Кодекс адміністративного судочинства, завданням якого, як вже зазначалося раніше, є «захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб» (ч. 1 ст. 2 КАС України). Таким чином, виходячи з положень нині чинного законодавства, можна дійти висновку, що бездіяльність органу дізнання, слідчого, прокурора, яка полягає у неприйнятті за заявою про злочин жодного з рішень, передбачених ч. 2 ст. 97 КПК, може бути оскаржена в порядку адміністративного судочинства. Вищезазначене підтверджується судовою практикою. Так, Вищим адміністративним судом України 29 листопада 2005 року була розглянута касаційна скарга гр. К. на рішення Бердичівського міськрайонного суду від 10 червня 2005 року та ухвалу апеляційного суду Житомирської області від 18 серпня 2005 року на неправомірні дії службових осіб Бердичівського міськрайонного відділу внутрішніх справ УМВС України в Житомирській області. Заявник оскаржував, крім іншого, бездіяльність Бердичівського міськрайонного відділу внутрішніх справ УМВС України в Житомирській області, яка, на його думку, полягала у несвоєчасній реєстрації поданої заяви про злочин. Головне в даному випадку не суть справи, а те, що вона була розглянута в порядку адміністративного судочинства.

Вважаємо за необхідне, що питання щодо можливості оскарження бездіяльності органу дізнання, слідчого, прокурора обов'язково має бути вирішене, оскільки нелогічно, коли акти та дії зазначених органів вирішуються в порядку кримінального судочинства, а їхня бездіяльність розглядається в порядку адміністративного судочинства. На наш погляд, як акти та дії, так і бездіяльність органу дізнання, слідчого, прокурора мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства.

Вказане дозволяє зробити висновок, що питання розмежування компетенції адміністративних та загальних судів залишається одним з найгостріших на сьогодні, потребує подальшого дослідження, оскільки тільки за умов вирішення вказаних проблем можна забезпечити реальний та ефективний судовий захист прав фізичних та юридичних осіб у багатьох сферах життя.

Література

1. Дурнев В. Нужен административный суд // Советская юстиция. — 1988. — № 6. — С. 25–26.
2. Рижков Г. Административная юстиция как элемент правовой культуры общества // Право та культура: теорія і практика: Матеріали міжпар. наук.-практ. конф., Київ, 15–16 травня 1997 р. / За ред. Ю. С. Шемшученка та ін. — К., 1997.
3. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.
4. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
5. Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 11 лютого 2005 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 2.