

цього правила у ст. 108 КАСУ необхідно передбачити право суду повертати позовну заяву під приводом процесуальної недієздатності суб'єкта владних повноважень – позивача.

При затвердженні матеріального компетенційного нормативного акта про відповідний орган влади необхідно передбачати такий елемент його статусу, як спосіб забезпечення реалізації владних повноважень: самостійне право ініціювати владний спір; обов'язок звернутись до уповноваженого органу з пропозицією подати позов до органу-порушника; позасудові засоби забезпечення.

УДК 342.925(477)

О.Ю. Янчук

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Держава взяла на себе зобов'язання із забезпечення прав і свобод людини та гарантії їх здійснення. Захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства є завданням адміністративного судочинства.

Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. І саме тут виникає перша проблема: жоден нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «публічно-правовий спір». Новим це поняття є і для науки.

Виходячи з ознак, які характеризують публічно-правовий спір, можна дійти висновку, що публічно-правовий спір – це суперечність між суб'єктами публічно-правових відносин, яке виникає з приводу їхніх прав і обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень.

Чимало питань виникає вже в процесі здійснення адміністративного судочинства – під час розгляду адміністративних спорів у судах. Зупинимось на окремих з них.

Статтею 17 КАСУ визначено перелік категорій адміністративних справ, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Розглянемо окремі проблемні аспекти кожної з них.

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

Автори підручника «Адміністративне право України» [5, с. 515] зазначають, що головною складовою такого типу спірних правовідносин є порушення прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

При розгляді даної категорії справ деякі судді не сприймають посилення сторони (представника) на визначення термінів та понять, які існують в адміністративному праві, нерідко ставляться до цього скептично, не беручи до уваги, а рішення виносять на «власний розсуд». Зокрема, це стосується понять «нормативно-правовий акт» та «акт індивідуальної дії»

На думку науковців, правовий акт – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [5, с. 515]. А вже правові акти в теорії поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані.

Одразу після введення в дію КАСУ вказана категорія спорів була найпоширенішою. В основному до суду зверталися фізичні та юридичні особи з позовами до органів державної влади та місцевого самоврядування за захистом своїх прав та інтересів.

Спори цієї категорії приймали до розгляду як господарські, так і місцеві суди (див. прикінцеві положення КАСУ). Розгляд справ відбувався з порушенням строків (мінімум 6 місяців). Дуже часто після тривалої тяганини суддя закривав провадження у справі тощо. Не мало часу займав і процес оскарження рішень судів, і тому люди почали розчаровуватися в такому судовому захисті.

2. Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Дана категорія спорів передбачає звернення фізичних осіб у випадках, якщо вони вважають, що їхні права під час прийняття на публічну службу, проходження публічної служби чи звільнення з неї порушуються. При цьому під публічною службою розуміється діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування [5, с. 517].

Спори цієї категорії також є досить поширеними, а застосування судами законодавства при їх вирішенні – неоднозначним. Зокрема, поширеним було явище, коли протягом 2005 – на початку 2006 року дана категорія спорів розглядалася в судах як за КАСУ, так і за ЦПК України в порядку КЗпП України, а були навіть випадки, коли спір про поновлення на роботі розглядався в порядку КАСУ, а стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу – у порядку КЗпП України. На даний час практика свідчить про розгляд даної категорії спорів тільки в порядку КАСУ.

Окремо аналіз судової практики розгляду справ даної категорії звертає увагу на подвійне визначення матеріального строку звернення до адміністративно-го суду за захистом порушеного або оспорюваного права [2, ст. 99; 3, ст. 233].

Сьогодні Вищий адміністративний суд України вже проводить узагальнення судової практики по спорах цієї категорії, але незважаючи на це, невіршеним залишається цілий ряд питань, які вимагають внесення змін та доповнень до КАСУ та інших нормативно-правових актів.

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.

Позивачами за даною категорією спорів можуть бути виключно суб'єкти владних повноважень (серед яких, звичайно, і орган місцевого самоврядування). На сьогоднішній день ця категорія спорів судами майже не розглядається. Органи місцевого самоврядування «бояться» пред'являти позови до органів виконавчої влади.

4. Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Прикладом такого виду спорів можуть стати справи щодо примусового анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії, про обмеження щодо реалізації права на мирні збори тощо.

Щодо судової практики за цією категорією спорів, то її ще не існує. Але вже можна говорити про те, що при вирішенні справ даної категорії буде виникати багато питань.

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

До вказаної категорії належать спори, які за своєю правовою природою є конституційно-правовими. Тому і процедура розгляду таких спорів має особливості.

Вибори, які відбулися в Україні у 2006 році, показали, що суди ще не зовсім готові до розгляду таких спорів. Через політичну ситуацію, яка склалася в країні, люди дуже часто говорять не про верховенство права, а про корупційність влади та судів. Крім того, наше законодавство не передбачає можливості касаційного оскарження в межах даної категорії спорів, що якоюсь мірою послабляє право захисту особи.

Судова практика при розгляді адміністративних справ видається досить спірною, оскільки не сприяє ефективному захисту права особи, а відтак потребує детального аналізу, роз'яснень ВАСУ та спричиняє необхідність внесення змін до чинного законодавства.

Ухвалюючи рішення по різних категоріях справ, суди, по-перше, порушують розумні строки розгляду справ; по-друге, визнають акти органів влади і місцевого самоврядування незаконними та неправильними, що суперечить відповідним статтям КАСУ; по-третє, інколи діють «на власний розсуд».

Недоліки виявляються не тільки в діяльності місцевих судів, а й апеляційних судів також. Перевіряючи постанови місцевих судів на предмет їх законності та обґрунтованості, апеляційні суди керуються повноваженнями, передбаченими ст. 198 КАСУ. Залишаючи судові рішення без змін, скасовуючи їх з

направленням справи на новий розгляд, з подальшим прийняттям нової постанови, закриваючи провадження у справі або залишаючи заяву без розгляду, апеляційні суди повинні виходити з підстав, встановлених ст.ст. 200-204 КАСУ. Та незважаючи на це, дуже часто переглядаючи постанови місцевих судів у адміністративних справах, апеляційні суди застосовують й інші підстави скасування, не передбачені ст. 204 КАСУ, посилаючись при цьому з невідомих підстав на ту саму ст. 204 КАСУ.

Вищий адміністративний суд України узагальнює практику розгляду адміністративних справ як судами першої, так і судами апеляційної інстанцій. Однак роз'яснення Вищого адміністративного суду України, на яке очікують суди, не може вирішити всі питання, що виникають при розгляді адміністративних спорів. Сьогодні назріла необхідність не тільки в узагальненні практики та наданні роз'яснень Вищого адміністративного суду щодо застосування тих чи інших норм законодавства, а й у внесенні пропозицій щодо змін та доповнень до законодавства, проведенні постійних семінарів тощо.

Перші кроки в даному напрямі вже робляться. 17 травня цього року Комітет Верховної Ради України з питань правосуддя на засіданні рекомендував парламенту прийняти за основу проект закону № 2697 «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України» (відносно звільнення і призначення посадових осіб). Даний законопроект, звичайно, необхідний для прийняття Верховною Радою, але є більш нагальні питання, що потребують законодавчого закріплення. Тим більше, що за майже два роки дії КАСУ вже зібрався необхідний обсяг практики розгляду справ в адміністративному судочинстві, що дає можливість проаналізувати наявні недоліки та виокреслити шляхи їх усунення. І найперше, що слід зробити в цьому напрямі, на нашу думку, це:

1) запропонувати зміни та доповнення до КАСУ, законів та інших нормативно-правових актів, які б носили не політичний характер, як це часто буває, а вирішили повсякденні (нагальні) проблеми, які виникають у судів при розгляді адміністративних справ;

2) законодавчо визначити поняття публічно-правового спору (наприклад, у ст. 3 КАСУ);

3) постійно проводити тематичні семінари та конференції за участю суддів (не тільки з питань застосування КАСУ, а й із загальних питань предмета адміністративного права України).

Певнена, що все це сприятиме зміцненню законності та ефективності відправлення судочинства судами України при вирішенні адміністративних спорів.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради. – 1971. – № 50. – Ст. 375.

4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 2. Особлива частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посіб. для юрид. фак. та юрид. клінік / За заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
8. Кравченко В.В., Янчук О.Ю., Демський Е.Ф. Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України. – К., 2006. – 94 с.

УДК 342.925:342.511(477)

О.І. Сушинський

АКТИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Відповідно до Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) відповідних актів, у тому числі й актів Президента України [1, п. 1 ч. 1 ст. 150]. Водночас законодавець визначив, що: «Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» [2, ч. 2 ст. 4].

Порівнюючи предмет юрисдикції зазначених органів здійснення судової влади, доходимо висновку, що ним для Конституційного Суду України є «законодавчі акти та інші правові акти» Верховної Ради України та «акти» визначених лише Конституцією України органів здійснення влади, а для адміністративних судів – «рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії)» суб'єктів владних повноважень. Припустивши, що такі поняття, як «правові акти», «акти» та «рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії)», у цитованих нормах Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України вживаються як тотожні, доходимо висновку про часткову відповідність і предмета перегляду, і предмета зіставлення в конституційному та адміністративному процесах. Водночас це також є підставою для висновку про можливі колізії щодо конституційної та адміністративної юрисдикцій у конкретних справах.

Особливо актуальним видається визначення підвідомчості актів Президента України з питань щодо конституційних посад, адже низка відповідних актів Президента України щодо цих посад спричинила політичні дискусії та порушення відповідних справ у судах загальної юрисдикції (адміністративних), які вирішуються доволі таки специфічно.

З огляду на зазначену актуальність, метою цієї роботи є визначення підвідомчості, зокрема адміністративної юрисдикції актів Президента України з питань щодо конституційних посад в аспекті конституційної концепції інституту президентства.