

цесу направляли позовні заяви до адміністративних судів різних інстанцій з порушенням підсудності; з предметом, який не підлягає оскарженню; з пропуском встановлених КАС строків звернення з позовною заявою та оскарження в апеляційному порядку судового рішення, а також оскаржували судові рішення в касаційному порядку, що КАС не передбачено. Недостатня обізнаність суб'єктів виборчого процесу з новелами виборчого законодавства та процесуального законодавства, що регулювало порядок розгляду виборчих справ, призводило до затягування вирішення спорів.

Таким чином, виборче законодавство потребує вдосконалення з урахуванням досвіду виборчої кампанії 2006 року. Нововведення мають бути завчасними та системними і служити підґрунтям для проведення демократичних, чесних та прозорих виборів. Шляхом врегулювання цих питань було б прийняття Верховним Судом України відповідного рішення, яке, у свою чергу, вплинуло б на якість та оперативність здійснення адміністративного судочинства.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
2. Про вибори Президента України: Закон України від 5.03.1999 р. № 474-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 12.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон УРСР від 3.07.1991 р. № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Самсін І.Л. Адміністративне судочинство як механізм захисту прав учасників виборчого процесу // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 2(66). – С. 2-12.

УДК 342.925(477)

Р.О. Куйбіда

МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Проблема розмежування різних видів судової юрисдикції вважається найскладнішою серед тих, що обумовлені запровадженням нових Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства (далі відповідно – ЦПК і КАС). Причиною цієї проблеми часто називають недосконалість законодавчого визначення предмета адміністративної юрисдикції. Водночас практично жоден законопроект, який знаходився на розгляді парламенту, не вирішував цієї проблеми, незважаючи на те, що деякі з них у найменуванні містили слова «щодо розмежування підвідомчості справ». Насправді ці законопроекти стосувалися перерозподілу компетенції щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ між судами.

На моє переконання, вирішення проблеми розмежування юрисдикції лежить насамперед у практичній площині й майже не потребує законодавчого втручання. Адже закон об'єктивно не може чітко прописувати всі випадки життя. Але щоб вирішити цю проблему на практиці, необхідні певні теоретичні передумови. Питання про відмежування адміністративної юрисдикції від конституційної розглядалося раніше (*Куйбіда Р.О. Проблеми розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – О.: Юрид. літ., 2003. – Вип. 19*), тому пропоную розглянути два найбільш проблемні аспекти проведення вододілу між адміністративною і цивільною (господарською) юрисдикціями.

Чи може категорія «спір про право» бути критерієм для виключення адміністративної юрисдикції? Ось приклад з життя: місцева рада приймає рішення про надання у власність особі земельної ділянки. Невдовзі виявляється, що є інша особа, яка вважає себе власником частини цієї ділянки. Яким чином діяти такій особі, щоб захистити своє право власності на частину ділянки? Оскаржувати рішення місцевої ради, звертатися з позовом про визнання права власності чи одночасно з обома вимогами? І який суд компетентний розглядати цей спір: адміністративний чи той, що вирішує цивільні справи? Відразу зауважу, що позасудові способи вирішення спору ми не розглядатимемо.

Верховний Суд віднедавна почав орієнтувати судову практику в тому руслі, що там, де є спір про право, адміністративним судам робити нічого. При цьому Верховний Суд закрив провадження у схожій адміністративній справі щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, посилаючись на наявність спору про право (*Постанова від 5.12.2006 р. у справі за позовом товариства військових мисливців та рибалок Черкаського гарнізону до Черкаської обласної ради про визнання частково недійсними її рішень*). Таким чином, Верховний Суд відновив категорію «спір про право», яка раніше (до 1.09.2005 р. – дня набрання чинності новими ЦПК і КАС) служила для розмежування провадження у справах, що виникають з адміністративних правовідносин (глава 31-А ЦПК 1963 р.), а також позовного провадження. Раніше, якщо в першому провадженні виявлялося, що у справі вбачається наявність спору про право, то скарга залишалася без розгляду й особі роз'яснювалося право звернутися за вирішенням спору в порядку позовного провадження.

На мій погляд, сьогодні використання категорії «спір про право» для розмежування адміністративних і цивільних (господарських) справ є недостатньо обґрунтованим. По-перше, провадження в адміністративних справах стало позовним, а самі адміністративні справи (п. 1 ст. 3 КАС) визначаються через категорію «спір». Це раніше вважалося, що справи, що виникають з адміністративних правовідносин, мають безспірний характер. У них навіть не було сторін – позивача і відповідача, а лише скаржник та заінтересовані особи. Уже цього аргументу достатньо, щоб дійти висновку, що наявність спору про право не може бути критерієм для вилучення справи з адміністративної юрисдикції.

По-друге, закриття провадження в адміністративній справі, де предметом оскарження є рішення суб'єкта владних повноважень, на тій підставі, що справу

начебто не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, як зробив це Верховний Суд, викликає здивування і незрозуміння, оскільки п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС прямо відносить такі справи до компетенції адміністративних судів. По суті, це є відмовою в праві на розгляд справи у тому суді, до компетенції якого її віднесено законом. Фактично, всупереч закону, відбулося значне звуження адміністративної юрисдикції, адже справи щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, які у той чи інший спосіб стосуються цивільних прав, складають значну частку у структурі адміністративних справ.

По-третє, позиція Верховного Суду суттєво звужує процесуальні механізми захисту прав особи. Цивільне судочинство не пристосовано до розгляду справ проти суб'єктів владних повноважень. Там немає спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, не діє принцип офіційності, немає презумпції вини суб'єкта владних повноважень тощо, тобто відсутні ті процесуальні гарантії захисту порушених прав, які є в адміністративному судочинстві.

У справі про виділення у власність земельної ділянки особі, яка претендує на частину цієї ділянки, на мій погляд, можливі два способи судового захисту. Перший – подати *адміністративний позов до адміністративного суду з вимогою скасувати рішення місцевої ради* про виділення земельної ділянки. *Відповідачем у цій справі буде місцева рада*, що ухвалила рішення, а особу, якій виділено земельну ділянку оскарженим рішенням, належить залучити як третю особу, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача, оскільки рішення суду може вплинути на її права та інтереси. Предметом судового розгляду буде правомірність діяльності ради при вирішенні цього питання, зокрема чи взяла вона до уваги всі обставини, з'ясування яких вимагає закон, тощо. Якщо адміністративний суд встановить, що суб'єкт владних повноважень не допустив порушень при прийнятті такого рішення, то в задоволенні адміністративного позову слід відмовити. У разі ж скасування адміністративним судом рішення місцева рада змушена буде переглянути питання про виділення земельної ділянки й уникнути порушення закону, встановлені судом.

Потрібно мати на увазі, що цей спосіб захисту може бути неефективним тоді, коли орган влади не допустив порушень, – йому було надано всю необхідну інформацію, яка вимагається законом, і на її підставі законно прийнято рішення. Тоді особа може обрати інший варіант: звернутися з *цивільним позовом про визнання за нею права власності* на відповідну частину земельної ділянки. *Відповідачем у цій справі буде особа*, якій рішенням місцевої ради було виділено земельну ділянку. Предметом судового розгляду буде спір про право власності між двома рівними за правовим статусом особами. Місцева рада в разі задоволення цивільного позову повинна буде привести свої рішення у відповідність до правовідносин, встановлених судом (зокрема, скасувати своє рішення і прийняти нове).

Таким чином, у подібних випадках вид юрисдикції – адміністративна чи цивільна (господарська) – визначатимуть характер позовних вимог і те, до кого вони спрямовані. Слід звернути увагу на те, що вимоги до суб'єкта владних

повноважень про скасування рішення суб'єкта владних повноважень і вимоги до особи про визнання права власності не можуть бути об'єднані в одній позовній заяві. Якщо це сталося, залежно від того, чи подано позов за правилами адміністративного або цивільного судочинства, суд повинен відмовити у відкритті провадження за вимогами, які не можна розглядати в порядку відповідного судочинства.

Які договори є адміністративними і можуть бути предметом розгляду в адміністративних судах? Для визначення компетенції адміністративних судів Кодекс адміністративного судочинства увів у законодавчий обіг поняття адміністративного договору. Це поняття досить поширене в практиці європейських країн, йому дедалі більше уваги надають вітчизняні науковці.

За визначенням ст. 3 КАС України, адміністративним договором є «дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди». Із наведеного визначення впливають такі ознаки адміністративного договору:

1) суб'єктна – обов'язковою стороною в ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна – його змістом є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Наведені ознаки адміністративного договору є достатніми, але не вичерпними. Наприклад, для адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, служать забезпеченню передусім публічних, а не приватних інтересів (хоч це аж ніяк не заперечує можливості реалізації однією зі сторін своїх приватних інтересів).

Хоча, крім КАС, жоден інший законодавчий акт в Україні поки що не оперує поняттям «адміністративний договір», однак це не означає, що такого явища, як адміністративний договір, у нас нема. Можливість укладення договорів щодо реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень передбачена в чинному законодавстві. Спори, пов'язані з такими договорами, повинні вирішувати адміністративні суди (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС). Це, зокрема, спори щодо договорів між:

1) органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

2) місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону «Про місцеві державні адміністрації»);

3) місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг (ч. 2 і 4 ст. 13 Закону «Про соціальні послуги»);

4) центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою і організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву (ч. 5 ст. 8 Закону «Про державний матеріальний резерв»).

Найбільше проблем виникло в ідентифікації договорів, що укладаються в процесі приватизації; договорів оренди державного чи комунального майна, однією зі сторін у яких є суб'єкт владних повноважень; договорів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Усі ці договори пов'язані з розпорядженням суб'єктом владних повноважень державним чи комунальним майном, у тому числі коштами. Одна з перших справ, яку Верховний Суд розглянув за правилами адміністративного судочинства, стосувалася дійсності договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. При цьому Верховний Суд не назвав такий договір адміністративним, але розглядаючи цю справу, очевидно, виходив саме з цього.

Проте 15.12.2006 р. змінами до ч. 1 ст. 12 Господарського процесуального кодексу законодавець відніс договори, що укладаються із суб'єктами господарювання в процесі приватизації, до господарських договорів. Отже, керуючись логікою законодавця, можна припустити, що не є адміністративними й інші договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним чи комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень. Тож тепер вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які приймаються в процесі укладання зазначених договорів, належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, а вимоги щодо таких договорів, зокрема стосовно їх недійсності, розірвання чи виконання, – за правилами цивільного (господарського) судочинства. Однак у багатьох випадках ці вимоги настільки взаємопов'язані, що розводити їх у різні види судочинства недоцільно. Тому було б правильно доповнити ст. 21 КАС положенням про можливість спільного розгляду вимог щодо цивільного (господарського) договору з вимогою вирішити публічно-правовий спір щодо рішення суб'єкта владних повноважень або його дій, пов'язаних із укладанням цього договору. Можливий й інший спосіб вирішення проблеми – обрати французький варіант, за яким майже всі договори, що укладаються органами публічної адміністрації в процесі її функціонування, вважаються адміністративними. Найбільш поширеними адміністративними договорами у Франції є договори про державні закупівлі. Від цивільних (комерційних) договорів їх відрізняє особлива конкурсна процедура обрання контрагента – немає вільного вибору на власний розсуд, а також спрямованість на задоволення публічних, а не особистих (комерційних) інтересів. Ці критерії можуть бути підказкою і для нашого законодавця.

Підсумовуючи, хотілося б наголосити на основних висновках. *По-перше*, вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій можливе в процесі напрацювання судової практики, переважно без втручання законодавця. *По-друге*, при вирішенні питання про належність справи до предмета адміністративної юрис-

дикції не можна використовувати категорію «спір про право» для звуження на практиці компетенції адміністративних судів, що визначена КАС. *По-третє*, договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним або комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, за логікою законодавця, не слід вважати адміністративними, а тому спори щодо них сьогодні не належать до юрисдикції адміністративних судів, за винятком спорів щодо оскарження владних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, що пов'язані з процесом укладання чи виконання цих договорів. Однак таку позицію, зважаючи на досвід інших європейських держав, з часом може бути переглянуто українським законодавцем.

УДК 342.922.001.73(477)

О.А. Банчук

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Одним із основних лейтмотивів попередньої національної конференції з адміністративного права (Сімферополь-Ялта, 2005 рік) стала думка про необхідність створення науково обґрунтованих основ для останніх революційних змін у сфері вітчизняної теорії адміністративного права – реформи інституту адміністративної відповідальності. Намагаючись реалізувати ці ідеї, Центр політико-правових реформ того самого року створив робочу групу з підготовки Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні та нового Кодексу про адміністративні проступки. Названі документи протягом останнього часу стали предметом обговорення на численних конференціях, семінарах, «круглих столах», з ними ознайомлювалися в органах державної влади, наукових установах та громадських організаціях.

Необхідно зазначити, що викладені в Концепції ідеї в значній своїй частині не збігаються з пануючою до цього часу теорією адміністративно-деліктного права, а в багатьох аспектах їх реалізація повністю залежить від змін у суміжних галузях права (зокрема, кримінальному).

На шляху до корінної реформи адміністративно-деліктного права є кілька ключових проблем, від варіантів вирішення яких залежить майбутній зміст цієї галузі. Серед них слід назвати:

- 1) застарілість адміністративно-деліктної термінології;
- 2) еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства та внаслідок цього;
- 3) еkleктичність змісту адміністративно-деліктної процедури;
- 4) розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства.

Застарілість адміністративно-деліктної термінології виявляється в тому, що наука й надалі використовує поняття *адміністративне правопорушення* й