

Адміністративна юстиція в Україні

- Формування громадської думки щодо державної політики у сфері соціального і правового захисту неповнолітніх, боротьба із антигромадськими проявами у їхньому середовищі.

- Проведення медичними закладами медичних оглядів школярів 7–11 класів з метою виявлення інфекційних хвороб, поставлення їх на облік та ведення статистики таких випадків.

- Виявлення прецедентів незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах серед осіб, які не досягли 16-річного віку.

Вважаємо обґрунтованим буде висновок про те, що профілактика правопорушень серед неповнолітніх і осіб, що не досягли 16-річного віку є різновидом соціально-управлінської діяльності. Особливої ваги при цьому мають набути теоретичні положення, які характеризують правовий статус неповнолітніх громадян України, та особливості його нормативного закріплення.

Підсумовуючи викладене, пропонуємо, по-перше, доповнити ст. 24¹ КУпАП таким заходом впливу, як соціальні роботи. Процедура запровадження викладеної пропозиції має бути максимально наближеною до реальних потреб сьогодення, розширення сфери її практичного застосування за рахунок закріплення винної особи за певним місцем проживання, навчання, відпрацювання соціальних робіт. Враховуючи той факт, що соціальні роботи як вид адміністративного стягнення здійснюватиметься кваліфікованими спеціалістами, своєчасно і якісно, можна буде з часом очікувати позитивних змін у суспільстві. На нашу думку, вони мають виховно-педагогічний, а не каральний характер, що цілком відповідає вимогам законодавства.

По-друге, пропонуємо внести зміни до ст. 12 КУпАП і викласти її в такій редакції: «Адміністративній відповідальності підлягають особи, які на момент вчинення адміністративного правопорушення досягли чотирнадцятирічного віку». Відповідно ч. 1 ст. 13 КУпАП слід викласти у такій редакції: «До осіб віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу, передбачені статтею 24¹ цього Кодексу».

По-третє, пропонуємо до ч. 2 ст. 13 КУпАП внести поправки та доповнити перелік статтями 44¹, 45, 46 і викласти в такій редакції: «У разі вчинення особами віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44¹, 45, 46... цього Кодексу, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах».

Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції

О.В. Муза, аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

Розвиток адміністративного судочинства в Україні передусім пов'язують із з'ясуванням підвідомчості справ адміністративним судам. Кодекс адміністра-

тивного судочинства України (КАС України) визначив процесуальні основи підвідомчості справ адміністративної юрисдикції. Однак практика застосування норм КАС України, а також виникнення проблем у сфері розмежування юрисдикцій різних видів судочинства свідчать про необхідність наукового дослідження проблеми визначення підвідомчості справ, що належить вирішувати адміністративним судам.

Метою написання цієї наукової статті є визначення теоретичних основ підвідомчості справ адміністративним судам.

У свою чергу під підвідомчістю потрібно розуміти певне коло питань, розгляд і вирішення яких віднесено законодавством до компетенції тих чи інших органів держави (установ, відомств) або громадських організацій¹.

Зокрема, КАС України визначено п'ять категорій справ, які підвідомчі адміністративним судам².

Перша категорія адміністративних справ присвячена спорам, що виникають між фізичними та юридичними особами із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Вельми позитивним є той факт, що варіант української моделі адміністративної юстиції є доволі демократичним, оскільки законодавець відніс увесь перелік існуючих у державі нормативно-правових актів до предмета їх оскарження в адміністративних судах, за винятком законів та тих нормативно-правових актів, які можуть стати предметом розгляду в Конституційному Суді України.

Проте не в усіх державах, де є адміністративні суди, надана можливість оскаржувати увесь спектр правових актів. Наприклад, у Австралії, Австрії, Болгарії, Ізраїлі, Новій Зеландії та деяких інших державах юрисдикція адміністративних судів щодо контролю за адміністративною діяльністю органів державної влади обмежена. Або в Польщі, як правило, суди приймають до свого провадження адміністративні позови про оскарження актів індивідуальної дії, виданих органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями тощо³.

В Україні дискусія навколо цього питання тривала досить довго, оскільки існували різні думки щодо можливості оскарження саме актів нормативно-правового характеру. У 2005 р. Президент України ветовав уперше прийнятий КАС України від 17 березня 2005 р. саме з цього питання. Зокрема, пропонувалося надати право фізичним та юридичним особам оскаржувати акти індивідуального характеру, прийняті Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, що порушують права конкретної особи. Проте законодавець залишив за позивачем право оскарження усіх нормативно-правових актів, що існують у державі, крім законів України.

¹ Нагребельний В. П., Штефан М. Й. Підвідомчість / Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 1998. – Т. 4: Н–П. – 2002. – С. 535–536.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

³ Закон від 25 липня 2002 року // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упор. І. Коліушко, Р. Куйбіда. – К., 2003. – С. 382–393; Закон від 30 серпня 2002 року // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упор. І. Коліушко, Р. Куйбіда. – К., 2003. – С. 394–452.

Адміністративна юстиція в Україні

Набуття повноважень адміністративними судами розглядати адміністративні справи про оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень передусім сприятиме дотриманню законності в державному управлінні. Судова практика, що накопичуватиметься за час розгляду адміністративних справ, повинна сприяти чіткому функціонуванню органів державного управління в умовах проведення адміністративної реформи.

Друга категорія адміністративних справ – спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Ця категорія справ є досить спірним положенням КАС України, оскільки законодавство України щодо порядку проходження публічної служби не є унормованим. Крім того, діють закони України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про статус суддів» тощо.

Дану категорію публічно-правових спорів потрібно відмежовувати від трудових спорів. Хоча питання, які виникають у процесі перебування особи на публічній службі, можуть регулюватися трудовим законодавством, однак у цій категорії справ потрібно брати до уваги тип відносин: адміністративні відносини чи трудові відносини.

До справ, що пов'язані з проходженням публічної служби, належать також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, у тому числі прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам⁴.

Третя категорія адміністративних справ – 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.

Спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, називають ще «компетенційними спорами». Закріплення в національному законодавстві такого виду публічно-правового спору дає можливість запобігти перевищенню та привласненню повноважень у сфері державного управління, зокрема щодо виконання одних і тих же функцій різними органами виконавчої влади (як по горизонталі, так і по вертикалі).

Віднесення спорів, предметом яких є адміністративний договір, до компетенції адміністративних судів, викликає гостру необхідність у обґрунтуванні теоретичних положень, що характеризують адміністративний договір.

За визначенням п. 14 ст. 3 КАС України, адміністративний договір – це 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.

⁴ Узагальнення судової практики розгляду справ, пов'язаних з перерахунком пенсій деяким категоріям державних службовців та науковим (науково-педагогічним) працівникам від 25 грудня 2006 року: Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=p0323760-06&p=120177_28562.

На основі праць К. Афанасьєва⁵, В. Стефанюка⁶, Ю. Тихомирова⁷, Р. Куйбіди⁸ вважаємо за доцільне навести риси, що характеризують адміністративний договір:

- адміністративний договір є засобом регулювання відносин, що виникають як між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами, так і між самими органами публічної адміністрації;
- предметом адміністративного договору є питання управління та самоврядування;
- адміністративний договір має публічно-правовий характер;
- однією із сторін адміністративного договору є суб'єкт владних повноважень;
- присутня юридична нерівність сторін адміністративного договору;
- адміністративний договір є формою передачі окремих владних (управлінських) функцій від одного суб'єкта владних повноважень до іншого або взагалі передача таких функцій недержавним структурам.

Ю. Тихомиров виділяє категорію «публічно-правові договори» та поділяє їх на засновницькі договори (регулюють інституційні питання суб'єктів владних повноважень), компетенційно-розмежувальні договори, договори про делегування повноважень, програмно-політичні договори про дружбу та співробітництво, функціонально-управлінські договори, договори між державними і недержавними структурами, договори про громадянську згоду, міжнародні договори⁹.

Р. Куйбіда пропонує згрупувати адміністративні договори так: договори щодо компетенції та виконання інших державних та самоврядних функцій; договори у сфері оподаткування; договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів та послуг для публічних потреб; договори щодо залучення інвестицій для задоволення публічних потреб; договори у сфері трудових (службових) правовідносин; договори, у яких суб'єкт владних повноважень реалізує функції розпорядника державним чи комунальним майном¹⁰.

Враховуючи запропоновані підходи, вважаємо за доцільне в законодавстві України чи в окремо прийнятому законі передбачити вичерпний перелік адміністративних договорів.

Четверта категорія адміністративних справ – спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. Така позиція законодавця є дискусійною та вимагає аналізу, адже адміністративна юстиція не створена для захисту публічних прав та інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте є випадки, за яких суб'єкти владних повноважень повинні звернутися до адміністративного суду з метою недопущення порушення певним колом осіб прав та свобод людини і громадянина, а також для захисту національної безпеки. А тому в КАС України потрібно було навести пе-

⁵ Афанасьев К.К. Административные договоры: реалии та перспективы: Монография. – Луганськ, 2004. – С. 107–108.

⁶ Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. – Харків, 2003. – С. 120–129.

⁷ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М., 1995. – С. 183–198.

⁸ Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 3. – С. 27–39.

⁹ Тихомиров Ю.А. Цит. работа. – С. 183–198.

¹⁰ Куйбіда Р. Цит. праця. – С. 35–36.

Адміністративна юстиція в Україні

релік категорій справ, у яких позивачем допускається суб'єкт владних повноважень, виключивши при цьому бланкетну структуру диспозиції норми частини четвертої ст. 50 КАС України (п. 5).

П'ята категорія адміністративних справ – спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму.

Поняття «виборчі спори» та «спори у процесі референдуму» в КАС України не вживаються, але під цими поняттями пропонуємо розуміти певне коло адміністративних справ, пов'язаних із дотриманням Конституції та законів України під час організації та проведення виборів і референдумів.

Відповідно до правової позиції Вищого адміністративного суду України до адміністративної юрисдикції належать усі спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень. Спори, які виникли поза межами етапів виборчого процесу та процесу референдуму або не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму, не належать до спорів, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, а тому визначення юрисдикції таких спорів та їх розгляд проводяться в загальному порядку¹¹.

Вважаємо за необхідне навести риси, що характеризують виборчі спори та спори у процесі референдуму:

- є особливими видами провадження в адміністративному судочинстві;
- об'єднують групу публічно-правових спорів, що мають політико-правовий характер;
- КАС України встановлено спеціальні права та обов'язки для сторін адміністративного процесу при розгляді та вирішенні цієї категорії спорів;
- містять винятки із загальних положень про судовий розгляд адміністративних справ та виконання судових рішень;
- є засобами впливу на громадську думку та наступне волевиявлення громадян.

Діяльність адміністративних судів у цьому напрямі сприятиме накопиченню судової практики із розгляду даної категорії справ та вдосконаленню виборчого законодавства України.

Водночас *компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:*

- що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- про накладення адміністративних стягнень;
- щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Статтею 17 КАС України не вичерпується характеристика підвідомчості справ адміністративним судам, оскільки главою 6 розділу III КАС України регламентовано процесуальні основи підвідомчості адміністративним судам окремих категорій адміністративних справ.

¹¹ *Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0002760-07>.*

Отже, розгляд питання про підвідомчість справ адміністративним судам (юрисдикцію адміністративних судів) дає підстави стверджувати, що норми КАС України потребують доопрацювання та в деяких випадках концептуальних змін. Однак головним постулатом у такому реформуванні має стати принцип незмінності ідеям та принципам інституту адміністративної юстиції, відповідно до яких держава має створити належні умови для захисту прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб у їх взаємовідносинах з органами публічної адміністрації в Україні.