



Уляна ЛЯХОВИЧ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК КРОК ДО РОЗБУДОВИ ЦИВІЛІЗОВАНОЇ ТА ПРОГРЕСИВНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Ключові слова: адміністративна юстиція; публічно-правовий спір; адміністративний суд; правила підсудності; суб'єкт публічного управління; адміністративний позов.

Вітчизняний інститут адміністративної юстиції має досить тривалий шлях історичного розвитку та становлення [1], що завершився прийняттям спочатку Закону України «Про судоустрій України» [2] (у новій редакції), а згодом Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Зазначені нормативні акти створили необхідне правове підґрунтя для належного функціонування інституту адміністративної юстиції, під яким розуміється встановлений законом порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами), з другого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами [3, 17–18]. Питанням організації та здійснення адміністративної юстиції в сучасній Україні присвятили свої дослідження вчені-адміністративісти В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.І. Куйбіда, Н.Ю. Хаманева, В.М. Бевзенко та інші.

Відзначимо, що на сьогоднішній день у юридичній науці ще не сформувалося єдине загальноприйняте визначення адміністративної юстиції, у зв'язку з чим на сторінках наукової літератури можна зустріти чимало його варіантів. Так, наприклад, на думку

Р. Проскурняка, адміністративна юстиція являє собою окремий правовий інститут, який регулює організацію і діяльність судів із вирішення публічно-правових спорів щодо законності правових актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічного управління, що здійснюється відповідно до спеціальних процесуальних правил [1]. Дещо інакше дивиться на цей термін Н.Ю. Хаманева, яка розглядає адміністративну юстицію як особливий порядок оспорювання актів публічної адміністрації, пов'язаний із захистом суб'єктивних публічних прав і забезпеченням законності у сфері управління [4].

Отже, як впливає з наведеного визначення, інститут адміністративної юстиції – це процес розгляду та вирішення спорів між приватними особами й представниками державної влади (державними службовцями) з приводу неналежного виконання покладених на них обов'язків або реалізації наданих їм прав.

Як бачимо, зазначений інститут дуже близький за своїм характером і призначенням до інституту звернень громадян, де головна відмінність між ними полягає у тому, що адміністративний суд, а не сам суб'єкт владної діяльності, розглядає і вирішує звернення громадянина. Таким чином, держава створила два паралельно існуючих, зовнішніх за своїм характером щодо інституту державної служби, способи забезпечення реалізації адміністративно-правового

статусу державного службовця. Проте, за нашим глибоким переконанням, цього замало. Створення зазначених інститутів – це тільки перший крок до розбудови цивілізованої та прогресивної системи державно-службових відносин, де наступний крок має бути пов'язаний із корегуванням, у даному випадку – інституту адміністративної юстиції, до потреб сьогодення, до потреб окремого громадянина, який має отримати не формальний, а реально діючий механізм судового контролю за діями та рішеннями державних службовців.

Розглядаючи розбудову діючого та ефективного інституту адміністративної юстиції, який зможуть використовувати приватні особи для впливу на державних службовців, необхідно вирішити низку важливих питань, де одним із головних є вдосконалення окремих положень КАСУ. Зупинимось на цьому аспекті докладніше.

Говорячи про те, що громадяни, використовуючи інститут адміністративної юстиції, можуть у судовому порядку доводити неналежний характер виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та наданих їм прав, потрібно звернути увагу на визначення категорій правових спорів, розгляд яких відноситься до компетенції адміністративних судів. Іншими словами, не будь-який правовий спір, об'єктом якого є дії (бездіяльність) або рішення державних службовців, може бути вирішений у порядку адміністративного судочинства.

Згідно зі ст. 1 КАСУ, до повноважень адміністративних судів віднесено розгляд справ адміністративної юрисдикції, під якими, відповідно до ст. 3 КАСУ, розуміються передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Як впливає з наведеного визначення, про справу адміністративної юрисдикції можна вести мову тільки у тому разі, коли: а) вона пов'язана із публічно-правовим спором; б) обов'язковим учасником такого спору є суб'єкт публічного управління, який здійснює управлінські функції; в) такий спір виник безпосередньо під час перебування суб'єкта публічного управління у режимі виконан-

ня управлінських функцій. Зупинимось на з'ясуванні наведених ознак докладніше.

Термін «публічно-правовий спір» – це відносно нове поняття у вітчизняній правовій науці та практиці правозастосування, що пов'язано насамперед з особливостями історичного розвитку та становлення національної правової теорії. У зв'язку із цим на практиці можуть виникати суттєві труднощі в ході віднесення того або іншого виду правового спору до категорії публічно-правового. На нашу думку, публічно-правовий спір має наступні характерні риси: *по-перше*, він виникає або може виникнути лише щодо тих суспільних відносин, які регулюються нормами публічного права (тобто тих галузей права, норми яких покликані передусім забезпечувати загальнозначимі інтереси – інтереси суспільства і держави у цілому. Публічне право пов'язане із публічною владою, є правовою основою її діяльності); *по-друге*, як і будь-який інший спір, публічно-правовий спір може виникнути, як мінімум, між двома суб'єктами, одним з яких має бути суб'єкт публічного управління, наділений державно-владними повноваженнями. Наявність у того або іншого суб'єкта правовідносин державно-владних повноважень дає йому можливість здійснювати владні управлінські функції, тобто дії, сукупності дій з цілеспрямованим розпорядженням, керівництвом свідомістю, волею, поведінкою іншого суб'єкта на засадах влади і підпорядкування, коли підлеглий суб'єкт повинен підкоритись вимогам владного суб'єкта та виконувати його рішення [5].

Поряд із цим необхідно пам'ятати, що публічно-правовий спір, предметом якого є дії або рішення, вчинені суб'єктом публічного управління в процесі виконання владних управлінських функцій, буде мати місце у тому випадку, коли суб'єкт публічного управління був уповноважений на виконання таких дій. Якщо ж державний службовець був, наприклад, на лікарняному або був відсторонений від державної служби на час проведення службового розслідування, він не може вважатися таким, що виконував владні управлінські функції. Отже, оскарження вчинених ним дій або прийнятих рішень не може належати до компетенції адміністративного суду.

Водночас необхідно звернути увагу на низку правових спорів, які не можуть вирішуватися у порядку адміністративного

судочинства. Наприклад, Ю.Л. Власов вважає, що наступні правові суперечки мають вирішуватися у порядку господарського судочинства:

а) спори осіб із суб'єктом (у тому числі органом державної влади, місцевого самоврядування) щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, у яких такий суб'єкт не здійснює владних повноважень у спірних правовідносинах з іншим учасником спору, при цьому інший учасник спору не зобов'язаний виконувати спірні рішення чи вимоги суб'єкта;

б) спори з приводу укладення та виконання договорів, однією із сторін яких є орган державної влади, місцевого самоврядування, який вільно укладає договір відповідно до норм цивільного законодавства України. При цьому під час укладання такого договору його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором та можуть відмовитися від його укладання;

в) спори за зверненнями суб'єкта – органу державної влади, місцевого самоврядування, коли спір виник у відносинах, у яких такий суб'єкт не здійснює владних управлінських функцій щодо інших учасників спору, при цьому інші учасники спору не зобов'язані виконувати спірні рішення чи вимоги такого суб'єкта [5].

Питання про визначення компетенції адміністративних судів вирішено також і у ст. 17 КАСУ, де, зокрема, названо п'ять категорій справ, на які поширюється компетенція адміністративних судів, і чотири категорії справ, на які компетенція адміністративних судів не поширюється. Найбільший інтерес у цьому плані викликають 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. Саме шляхом подання адміністративних позовів з таким предметом відбувається коректування меж та глибини реалізації державним службовцем свого правового статусу.

Реалізуючи своє право на судовий контроль за порядком виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та реалізацією наданих їм прав, громадяни мають чітко усвідомлювати основні правила, яких вони повинні дотримуватися у процесі звернення до адміністративного суду.

Так, у першу чергу приватні особи можуть оскаржувати лише ті рішення, дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які зачіпають або порушують права, свободи чи законні інтереси безпосередньо скаржника. У зв'язку з цим в порядку адміністративного судочинства громадянин А. не може оскаржити рішення органу державної влади, яким покладено певні обов'язки на громадянина Б. До адміністративного суду в цьому випадку має звертатися тільки громадянин Б. або його представник.

Велике значення для правильного використання інституту адміністративної юстиції має також і те, що приватні особи під час звернення до адміністративного суду повинні чітко усвідомлювати, що суд уповноважений перевіряти тільки законність прийнятого акта або вчиненої дії (бездіяльності). Перевірка доцільності того або іншого кроку суб'єкта публічного управління не входить до компетенції суду.

Отже, завдання правосуддя полягає не у забезпеченні функціональної ефективності в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, а в гарантуванні дотримання прав, інакше було б порушено принцип розподілу влади. Він не допускає надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право. Тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності. Перевірка доцільності не належить до компетенції адміністративного суду і виходить за межі завдання адміністративного судочинства. З викладеного випливає, що на адміністративний суд покладено обов'язок перевірити відповідність оскаржуваного акта положенням чинного законодавства [6; 7].

Дуже принциповим положенням законодавства, про яке ми повинні згадати, розглядаючи підсудність адміністративних справ, є те, що міститься у ч. 2 ст. 21 КАСУ. Відповідно до цієї норми громадянин, який оскаржує неправомірність рішень чи дій (бездіяльності) державного службовця, може у своїй позовній заяві вимагати також і відшкодування шкоди, заподіяної йому протиправними діями державного службовця. Вирішення цього питання має бути здійснено у межах одного провадження. Подібним кроком, на наш погляд, законодавець надав приватним особам додаткові гарантії поновлення їх

прав, свобод чи законних інтересів, звільнив їх від необхідності звернення до суду загальної юрисдикції з вимогами матеріального характеру щодо державного службовця, дії або рішення якого адміністративним судом були визнані протиправними.

Важливим моментом під час звернення до адміністративного суду є дотримання також і правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності або вирішення питання про те, до якого саме адміністративного суду необхідно звертатися із позовом проти державного службовця чи органу державної влади у цілому. Відповідям на зазначені запитання присвячені статті 18–20 КАСУ, аналізуючи які, можна зробити наступні висновки: правила предметної підсудності дають змогу визначити, адміністративний суд якої ланки розглядатиме адміністративну справу у першій інстанції. До якого конкретно адміністративного суду відповідної судової ланки необхідно звернутися у кожному конкретному випадку, визначається за правилами територіальної підсудності. Правила ж інстанційної підсудності дають відповідь на питання, які суди розглядають адміністративні справи у першій інстанції, а які – в апеляційній та касаційній інстанціях.

Отже, у зв'язку з викладеним можна погодитися з тим [8, 32], що правила підсудності у своїй сукупності становлять алгоритм, якого мають дотримуватися як позивач, так і суд під час визначення компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Поряд із знанням правил підсудності позивач повинен мати також і чітке уявлення про наслідки порушення цих правил. Правила підсудності можуть бути порушені як особою, яка звертається до суду, так і судом. Відповідно до цього необхідно розрізняти і правові наслідки порушення правил підсудності. Так, якщо особа подала адміністративний позов з порушенням правил підсудності, то суд, розглянувши питання щодо відкриття провадження, повинен повернути позивачеві позовну заяву у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАСУ). У разі, якщо суд відкрив провадження у справі без дотримання правил предметної підсудності, він повинен передати її на розгляд відповідного адміністративного суду, незалежно від того, на якому етапі провадження у першій інстанції виявлено порушення правил пред-

метної підсудності. Адже вважається, що суд, який відкрив провадження у справі, є некомпетентним у розгляді відповідної справи. Якщо порушення правил предметної підсудності виявлено в суді вищої інстанції, то рішення суду першої інстанції належить скасувати, а справу передати до компетентного суду. Правила територіальної підсудності є менш жорсткими, ніж правила предметної підсудності. Адже вважається, що рівень суду належний, але внаслідок порушення правил територіальної підсудності можуть створюватися додаткові незручності, які, однак, зазвичай на зміст рішення не впливають. Якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено ще до початку судового розгляду, то адміністративну справу також слід передати до належного суду. Разом із тим, коли порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, суд повинен завершити розгляд і ухвалити судові рішення по суті спору. У суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення. Проте, якщо є об'єктивні передумови вважати, що рішення суду може бути неправосудним (наприклад, справу розглянуто за відсутності відповідача, який вказував на порушення правил підсудності і заявляв клопотання про передачу справи до належного суду), його необхідно скасувати, а справу передати до належного суду [8, 36–37]. Порушення ж судом правил інстанційної підсудності за будь-яких умов має тягнути за собою нелегітимність судового рішення і, як наслідок, його скасування.

Підбиваючи підсумки з викладеного щодо ролі адміністративної юстиції у справі забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, зазначимо, що це є найбільш складним та одночасно найбільш ефективним способом впливу на державних службовців, спрямованим на примушення їх на належному рівні виконувати покладені на них обов'язки та реалізовувати надані їм права.

Однак необхідно наголосити також на тому, що інститут адміністративної юстиції тільки тоді буде повною мірою виконувати своє завдання, якщо, по-перше, приватні особи будуть чітко знати основні положення КАСУ; по-друге, будуть займати активну громадську позицію щодо нетерпимості до

будь-яких порушень їх прав, свобод та законних інтересів діями чи рішеннями державних службовців; по-третє, держава створює необхідні організаційні, матеріально-технічні та інші умови, спрямовані на

забезпечення належного функціонування адміністративних судів; по-четверте, будуть усунені шляхом внесення змін до КАСУ найбільш суттєві помилки [9; 10], які було виявлено після вступу Кодексу в дію.

Список використаних джерел:

1. Проскурняк Р. Основні аспекти тлумачення сутності адміністративної юстиції як гарантії забезпечення законності / Р. Проскурняк // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 31–34.
2. Про судоустрій України: закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
3. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України: навч. посіб. / Бевзенко В.М. – К.: Алерта; КНТ, 2006. – 271 с.
4. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.
5. Власов Ю.Л. Теоретико-правові проблеми застосування Кодексу адміністративного судочинства України (компетенція адміністративних судів) / Ю.Л. Власов // Держава і право. – 2006. – Вип. 32. – С. 9–13.
6. Шишкін В. Завдання адміністративного судочинства / В. Шишкін // Право України. – 2005. – № 11. – С. 11–14.
7. Черкес В. До питання про сучасні проблеми оскарження правових актів управління / В. Черкес // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 10. – С. 69–72.
8. Посібник з основ адміністративного судочинства (для юридичних факультетів та юридичних клінік) / за заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К.: Конус-Ю, 2006. – 156 с.
9. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад [Текст] / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
10. Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8.

Уляна ЛЯХОВИЧ

**ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК КРОК ДО РОЗБУДОВИ ЦИВІЛІЗОВАНОЇ
ТА ПРОГРЕСИВНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

Резюме

Розглянуто особливості становлення інституту адміністративної юстиції в нашій державі, визначено й уточнено зміст такої категорії, як «публічно-правовий спір», та сформульовано основні правила, яких необхідно дотримуватися у процесі звернення до адміністративного суду.

Уляна ЛЯХОВИЧ

**ІНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ КАК ШАГ К ПОСТРОЕНИЮ ЦИВИЛИЗОВАННОЙ
И ПРОГРЕССИВНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Резюме

Рассмотрены особенности становления института административной юстиции в нашем государстве, определено и уточнено содержание такой категории, как «публично-правовой спор», и сформулированы основные правила, которые необходимо соблюдать в процессе обращения в административный суд.

Уляна ЛЯКHOVYCH

**INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A STEP TO DEVELOP CIVILIZED
AND ADVANCED SYSTEM OF PUBLIC OFFICIAL RELATIONSHIPS**

Summary

The general analysis of administrative justice institute in this country is made in the article. The author defines peculiarities of its formation and specifies such category as «the public legal dispute» and formulates basic rules that one should follow while appealing to administrative court.