

УДК 342.95 (477)

Ярослав Сідей,
суддя Хустського районного суду
Закарпатської області

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ З ІНШИМИ ВИДАМИ ЮРИСДИКЦІЇ У СФЕРІ СУДОВОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню проблем розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Розкриваються підходи до визначення поняття «адміністративна юрисдикція». Аналізуються проблеми розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів.

Ключові слова: юрисдикція, адміністративна юрисдикція, адміністративний суд, компетенція, підвідомчість.

Постановка проблеми. Конституцією України 1996 р. зі змінами та доповненнями від 2 червня 2016 р. проголошено положення про поширення юрисдикції судів на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (ч. 3 ст. 124 Конституції України). Це вказує на посилення ролі суду в українській державі, оскільки компетенція суду поширюється на будь-який юридичний спір. Тому із реалізацією нових положень Конституції України та прийняттям нових процесуальних кодексів зменшується актуальність дослідження відомого в адміністративно-правовій теорії інституту підвідомчості.

Аналіз юридичної літератури показав, що в сучасних умовах проблеми адміністративної юрисдикції залишаються не досить розробленими. Так, відсутній єдиний підхід вчених-правників до визначення адміністративної юрисдикції, яка доволі спрощено ототожнюється з підвідомчістю, що видається спірним. З практичної точки зору дослідження адміністративної юрисдикції зумовлено неоднозначним вирішенням питання про належність того чи іншого спору або іншого правового питання до відання конкретного суду, що в кінцевому підсумку призводить до порушення права людини на справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Усе це зумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Дослідженню питань розмежування юрисдикції загальних судів присвячено праці таких вчених: В. Авер'янова, В. Бевзенка, А. Бутирського, С. Демченка, С. Ківалова, Р. Куйбіди, О. Пасенюка,

А. Селіванова, М. Смоковича та ін. Однак, незважаючи на численність публікацій та наукових розвідок у даній сфері, доводиться констатувати, що проблеми адміністративної юрисдикції залишаються не досить розробленими, особливо у контексті останніх законодавчих змін.

Метою статті є дослідження проблем розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції.

Виклад основного матеріалу. Суд як носій публічної влади покликаний забезпечувати справедливість, відстоюючи права і свободи людини і громадянина, дотримуючись балансу приватних та публічних інтересів [1, с. 66]. Однак при цьому велике значення має правильний вибір суду, уповноваженого розглядати ту чи іншу справу. Особливо гостро проблеми розмежування юрисдикцій постають в адміністративному судочинстві. Проблема визначення поняття та змісту категорії «адміністративна юрисдикція» у теорії українського адміністративного права набирала актуальності на тлі розгортання наукової дискусії про зміст і структуру адміністративного процесу. Один із найбільш поширених поглядів на це питання базується на концепції поділу всього масиву адміністративних проваджень на адміністративно-юрисдикційні і адміністративно-регуляторні. Прихильники цієї концепції зводять адміністративну юрисдикцію до діяльності з розгляду справ про проступки й інші правові спори, застосування правової санкції, відновлення порушеного права. З огляду на зазначене, вони виокремлюють адміністративно-юрисдикційні провадження, до яких відносять: провадження по справах про ад-

міністративні проступки, провадження по застосуванню в адміністративному порядку заходів примусу, дисциплінарне провадження, виконавче провадження тощо [2, с. 7].

Широкий зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у цьому разі зазначене поширюється й на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами. В юридичній літературі підкреслюється відсутність охоплення широким підходом розгляду справ в адміністративних судах і заміна класичного розуміння процесу широким і вузьким тлумаченням цього терміна. Необхідно зазначити і те, що питання про види адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються дискусійними, єдиної концепції з цього приводу не вироблено. Крім того, в юридичній літературі трапляються суперечливі погляди щодо віднесення до адміністративної юрисдикції заходів адміністративного примусу [3, с. 89].

Отже, адміністративна юрисдикція охоплює комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку з необхідністю ліквідації конфліктних ситуацій у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної діяльності в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні. При цьому аналіз наукових праць дає змогу зробити висновок про те, що, хоча дефініція «адміністративна юрисдикція» використовується у вузькому та широкому підході, частіше всього використовується її трактування у вузькому значенні та ототожнюється з діяльністю щодо застосування санкцій правових норм.

На наш погляд, адміністративна юрисдикція пов'язана з адміністративною юстицією як у широкому, так і у вузькому значенні, тобто характеризує і судове вирішення адміністративно-правових спорів, і діяльність з притягнення в судовому порядку до адміністративної відповідальності. Більшість учених характеризують адміністративну юстицію як виключно судову діяльність [4, с. 51; 5, с. 206]. Так, семантично юстиція трактується як судова діяльність, однак ототожнювати адміністративну юстицію та адміністративне правосуддя не можна.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що науковці по-різному визначають юрисдикцію адміністративних судів. Найбільше уваги цьому поняттю приділяють російські вчені. Так, Ю. Тихомиров досить широко

визначає юрисдикцію, виділяючи ще й справи у спорах про законність притягнення до адміністративної відповідальності, всі справи, що мають публічно-правовий характер, тематичні спори, які впливають із податкового, митного, бюджетного та іншого спеціалізованого законодавства. За такого підходу до адміністративного судочинства слід віднести вирішення справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, оскільки ця діяльність суду є судочинством [6, с. 39].

У юридичній літературі сформувався три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції, яку розглядають як:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (згідно з цим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна дійти висновку, що в цьому разі наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «справедливості». Іншими словами, справедливість під час вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами під час розгляду скарг громадян у сфері адміністративної діяльності);

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління, тобто адміністративне судочинство (такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. У такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «правосуддя», яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами);

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство (згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, які використовуються

вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту: 1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом); 2) організаційному, зумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів; 3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів [7, с. 45-47].

На думку Н. Саліщевої, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчо-розпорядчої діяльності, яка пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [8, с. 11]. Я. Вацук визначає адміністративну юрисдикцію як сукупність елементів, які використовуються під час розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення суб'єктами публічної адміністрації та судами [9, с. 111-112].

Е. Демський пропонує таке визначення адміністративної юрисдикції: це встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління і розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами, адміністративно-процесуальній формі, виносити по них рішення із застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративного примусу [10, с. 138-139].

Так, на думку С. Василів, адміністративну юрисдикцію слід визначати як процесуальну діяльність, що зумовлюється сукупністю повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (посадової особи), зокрема, стосовно розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення та місцем цього органу (посадової особи) у державній ієрархії. Що ж до підвідомчості, то у визначенні цієї правової категорії акцент слід робити саме на розмежуванні компетенції з розгляду справ про адміністративні правопорушення між різними юрисдикційними органами [11, с. 57].

На думку А. Селіванова, поняття «адміністративна юрисдикція» пов'язане з певного роду або виду виконавчо-розпорядчої діяльності держави, в процесі якої дійсно розв'язується (вирішується) спір про право, і, хоча ці дії не обов'язково пов'язані з покаранням, все ж наявність системи органів каральної адміністративної юрисдикції є іншою стороною цього виду діяльності [12].

У науці панує точка зору, що судовий процес є більш прийнятним за адміністративний порядок розгляду спорів. Саме судова юрисдикція була використана ще у 80-х роках минулого століття, коли до компетенції судів загальної юрисдикції було передано розгляд скарг на неправомірні дії органів державної влади, які порушують права громадян. Застосування адміністративного порядку порушення та розгляду справи відрізняється від судового порядку. Розрізняються не тільки повноваження, але й не збігається предмет розгляду.

Доречно зауважити, що чинні процесуальні кодекси, зокрема Господарський процесуальний кодекс України (далі – ГПК України), Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України), містять детальні норми, які регулюють оскарження в судах актів нормативного та ненормативного характеру органів державної влади та органів місцевого самоврядування, незаконних рішень, незаконних дій посадових осіб. Також слід вказати, що Кодекс України про адміністративні правопорушення регулює діяльність як загальних судів, так і адміністративних органів (їх посадових осіб) і, по суті, є (поряд із Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), ЦПК України та ГПК України) четвертим процесуальним законом, який регулює судочинство. Але таке регулювання стосується тільки загальних судів.

Питання розмежування юрисдикцій є актуальним у науці адміністративного права. Так, Р. Мельник зазначає, що головна проблема щодо розмежування господарської, цивільної та адміністративної юрисдикції полягає у слабкій розробленості теоретичних категорій, таких як «адміністративно-правові відносини» та «публічно-правові відносини» [13, с. 55-64], що, у свою чергу, спричинене нехтуванням теорією поділу права на приватне та публічне.

На думку В. Резнікової, «при вдосконаленні норм щодо розмежування підвідомчості справ між адміністративними і господарськими судами законодавцеві необхідно: а) виходити з окреслених в ч. 1 ст. 2 КАС України завдань, зокрема, щодо захисту 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, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень; б) враховувати положення ч. 2 ст. 2 КАС, яка допускає інший, ніж встановлено зазначеним

кодексом, порядок судового провадження щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тобто є правовою підставою можливості розгляду господарськими судами справ із спорів, що виникають в організаційно-господарських відносинах» [14, с. 30]. А. Бутирський стверджує, що адміністративним судам не повинні бути підвідомчі справи, де позивачем є суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, а відповідачем – фізична або юридична особа, крім випадків, прямо передбачених законом [15, с. 255].

На існуванні проблеми розмежування юрисдикції судів з причин відсутності визначення поняття «публічно-правовий спір» наголошував і Вищий господарський суд України у зверненні до Конституційного Суду України з проханням надати офіційне тлумачення положень пунктів 1 і 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [16].

Вітчизняне судочинство пішло хибним шляхом, коли в основу розмежування судових юрисдикцій із прийняттям КАС України було покладено такий загальний критерій, як публічний характер спору. Він є надто невизначеним, оскільки відсутні чіткі теоретико-методологічні засади розмежування повноважень між цивільними, адміністративними та господарськими судами. По суті, визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом віднесення до неї публічно-правових спорів призвело, з одного боку, до конкуренції юрисдикцій, а з іншого – до подвійної юрисдикції одних і тих самих спорів [17, с. 87].

На думку В. Коверзнева, здійснюючи розмежування адміністративних і господарських правовідносин, перш за все треба визначити, яку саме компетенцію здійснює в спірних правовідносинах орган державної влади або орган місцевого самоврядування. Якщо названі органи влади виконують господарську компетенцію, спрямовану на організацію господарської діяльності, то вирішення спору належить виключно до юрисдикції господарського суду [18, с. 225]. Головним критерієм розмежування господарської та адміністративної судових юрисдикцій повинен бути не суб'єктний склад учасників спірних правовідносин, а насамперед предмет спору та зміст спірних правовідносин. При цьому спори з господарських відносин, як ці відносини розуміються у чинному законодавстві, підлягають розгляду господарськими судами за правилами господарського судочинства [18, с. 229].

Висновки.

Незважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору здебільшого залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й наявними в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо у визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Вирішуючи такі питання, процесуальна наука та практика, керуючись неписаним правилом щодо неможливості альтернативи у визначенні судової юрисдикції, всі свої зусилля спрямовує на вирішення начебто наявних колізій.

Список використаних джерел:

1. Щербанюк О. В. Роль органів правосуддя в забезпеченні балансу приватних та публічних інтересів. Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». 2013. Вип. 714. С. 65-69.
2. Колпаков В. К., Гордеев В. В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2-х книгах. Книга 1. Х.: Харків юридичний, 2011. 352 с.
3. Мартиновський В. В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 24. 2012. С. 85-91.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Часть общая. М.: БЕК, 1993. 330 с.
5. Стариков Ю. Н. Административная юстиция и правовая конфликтология. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 13: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. Воронеж, Изд-во. ВГУ, 2002. С. 201-223.
6. Мостова Н. Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Закон и жизнь. 2013. № 6. С. 38-40. С. 39.
7. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.
9. Ващук Я. В. Правова характеристика адміністративної юрисдикції. Форум права. 2011. № 3. С. 111-114.
10. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

11. Висилів С. С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення : дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Л.: Національний університет «Львівська політехніка», 2016. 245 с.

12. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 68 с.

13. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2008. № 4. С. 55-64.

14. Резнікова В. Підвідомчість справ господарським судам України: проблеми теорії та практики. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2014. Вип. 1. С. 24-32.

15. Бутирський А. А. До проблемних питань визначення підвідомчості справ адміністративним судам. Держава і право. Вип. 45. С. 253-257.

16. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 4 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 15 лютого 2007 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v014u710-07> (дата звернення: 20.05.2018).

17. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / [В. В. Комаров, В. І. Тертишников, В. В. Баранкова та ін.]; за заг. ред. В. В. Комарова. Х.: Харків юридичний, 2008. 928 с.

18. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів: проблеми теорії і практики. Форум права. 2013. № 2. С. 223-229.

Статья посвящена исследованию проблем разграничения административной юрисдикции с другими видами юрисдикции в сфере судебной компетенции. Раскрываются подходы к определению понятия «административная юрисдикция». Анализируются проблемы разграничения юрисдикции административных и хозяйственных судов.

Ключевые слова: юрисдикция, административная юрисдикция, административный суд, компетенция, подведомственность.

The article is devoted to the study of the problems of delimitation of administrative jurisdiction with other types of jurisdiction in the field of judicial competence. Approaches to the definition of "administrative jurisdiction" are revealed. The problems of delimitation of the jurisdiction of administrative and economic courts are analyzed.

Key words: jurisdiction, administrative jurisdiction, administrative court, competence, subordination.

