

4. Волженкин Б.В. Коррупция. Сер. Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе. СПб., 1998. – 190 с.
5. Демидов, Ю.А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве / Ю.А. Демидов. – М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 182 с.
6. Кашуба Я.М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння: [навч. посібник] / Я.М. Кашуба. – Л. : ПАІС, 2007. – 109 с.
7. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.
8. Кухарук А.В. Запобігання і протидія корупції в Україні: нові акценти та роль Міністерства юстиції України / А.В. Кухарук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. - № 1. – С. 14-23.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Русский язык, 1983. – 814 с.
10. Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні / О. Є. Панфілов // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2013. – 24 с.
11. Щетинин В. Одолеем ли коррупцию? // Международная жизнь. 1993. № 2. – С. 77-80.

УДК 342.9

**Осадчий А.Ю.,**

канд. юрид. наук, доцент кафедри  
адміністративного і фінансового права  
Національного університету  
“Одеська юридична академія”

## **ПРЕДМЕТНА ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

Стаття присвячена дослідженню предметної юрисдикції адміністративних судів, як складової їх компетенції. Визначено, що предметна юрисдикція адміністративних судів визначається за допомогою загального та спеціального критеріїв. Загальним критерієм виступає особливий предмет розгляду, тобто характер правових питань (справ), які розглядаються адміністративними судами – предметом розгляду в адміністративному судочинстві виступає визначене законом коло публічно-правових спорів.

Спеціальним критерієм виступає наявність в законі прямої вказівки на справи, які хоча й не відповідають загальному критерію, проте розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

*Ключові слова:* адміністративний процес, адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративних судів, судова адміністративна юрисдикція, предметна юрисдикція адміністративних судів, публічно-правовий спір, адміністративна справа.

Статья посвящена исследованию предметной юрисдикции административных судов, как составляющей их компетенции. Отмечается, что предметная юрисдикция административных судов определяется с помощью общего и специального критериев. Общим критерием выступает особый предмет рассмотрения, то есть характер правовых вопросов (дел), рассматриваемых административными судами – предметом рассмотрения в административном судопроизводстве выступает определенный законом круг публично-правовых споров. Специальным критерием выступает наличие в законе прямого указания на дела, которые хотя и не соответствуют общему критерию, но подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

The article is devoted to the study of the substantive jurisdiction of administrative courts as part of their competence. The subject jurisdiction of administrative courts is determined by general and special criteria. The general criterion is a special subject of consideration – the subject of consideration in administrative proceedings is the defined circle of public law disputes. A special criterion is the presence in the law of a direct indication of cases, which, although they do not meet the general criterion, are, however, considered in the administrative process.

**Постановка проблеми.** Для реалізації покладених на адміністративні суди завдань (завдань адміністративного судочинства) їх, як і будь-які інші органи публічної влади,

наділено компетенцією, яка складається з сукупності повноважень. Повноваження адміністративних судів визначають як предмети відання, тобто об'єкти, на які поширюється судова влада [1, с. 247], так і забезпечують можливість вчинення усіх необхідних процесуальних дій для повного, всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справ.

З поняттям компетенції тісно пов'язано поняття «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють встановлену законом правомочність відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію в підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність по розгляду правових спорів, справ про правопорушення і застосуванню санкцій [2, с. 696]. Не дивлячись на багатозначність поняття «юрисдикція» системний аналіз вживання цього поняття стосовно компетенції судів у Конституції та законах України дозволяє дійти висновку, що під юрисдикцією судів розуміється та частина їх компетенції, яка складається з повноважень, що визначають коло правових питань (справ), щодо яких здійснюється правосуддя.

Згідно ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Згідно ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Саме особливості справ, які виступають предметом судового розгляду, є основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур. Тому, судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами в формі відповідних судових процедур (різновидів судочинства). Отже, з огляду на наявні різновиди судочинства слід розрізняти наступні види судової юрисдикції: цивільну, кримінальну,

господарську, адміністративну, у справах про адміністративні правопорушення. Під юрисдикцією адміністративних судів (судовою адміністративною юрисдикцією) розуміється сукупність їх повноважень, якими визначено коло правових питань (справ), щодо яких адміністративними судами може здійснювати правосуддя.

**Виклад основного матеріалу.** Розмежування судової юрисдикції за різновидами судочинства та між окремими судами, які вирішують справи у формі відповідного різновиду судочинства визначено на законодавчому рівні, зокрема у КАС України, і виступає гарантією права на ефективний судовий захист. За приписом частини першої ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен при вирішенні питання щодо його прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий розгляд незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. На розвиток вказаного положення Європейський суд з прав людини зазначає, що вислів «суд, встановлений законом», що використовується в п. 1 ст. 6, означає всю організаційну структуру судів, охоплюючи не лише питання, що належать до юрисдикції певних категорій судів, а й створення окремих судів та визначення їхньої місцевої юрисдикції (рішення від 12 жовтня 1978 року у справі «Занд проти Австрії» (*Zand v. Austria*), п. 68). У рішенні від 25 лютого 1993 року у справі «Добертен проти Франції» (*Dobbertin v. France*) також зазначено, що частина перша ст. 6 Конвенції змушує держави-учасниці організувати їхню судову систему в такий спосіб, щоб їхні суди і трибунали виконували кожну зі своїх функцій, притаманну відповідній судовій установі (п. 44). У рішенні від 20 липня 2006 року у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» зазначено, що відповідно до прецедентної практики Суду термін «встановленим законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, «що судова гілка влади у демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом»... У країнах з кодифікованим правом організація судової системи також не може бути віддана на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди не мають певної свободи для тлумачення

відповідного національного законодавства ... (п. 23). Суд повторює, що ... фраза «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність... термін «судом, встановленим законом» у пункті 1 статті 6 передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з ... питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів»... (п. 24).

Змістовно будь який різновид судової юрисдикції, у тому числі й адміністративна, являє собою комплексне утворення, що окреслює компетенцію судів у різних вимірах – як щодо предмета судового розгляду й судової діяльності, так і враховуючи інстанційність та територіальність побудови системи судоустрою [3, с. 75]. Визначення юрисдикції адміністративних судів здійснюється законодавцем за допомогою встановлення низки правил, які у своїй сукупності дозволяють визначити компетентний адміністративний суд для розгляду конкретної справи по певній інстанції. Такі правила, вміщені насамперед у КАС України, поділяються на три групи, які становлять різновиди судової адміністративної юрисдикції: предметну, інстанційну та територіальну юрисдикції. Правилами предметної юрисдикції окреслюється коло справ, які належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Правила інстанційної юрисдикції дозволяють визначити ланку системи судоустрою, суди якої здійснюватимуть розгляд конкретної адміністративної справи по певній інстанції. За правилами територіальної юрисдикції визначається конкретний суд з проміж судів однієї ланки, який розглядатиме справу як суд першої інстанції.

При цьому, не можна не зазначити, що на сьогодні проблема розмежування судової юрисдикції залишається однією з найбільш складних як у процесуальній теорії, так і у судовій практиці. І чи не в першу чергу це стосується розмежування судової юрисдикції за різновидами судочинства, а отже і визначення обсягу предметної адміністративної юрисдикції.

Предметна юрисдикція адміністративних судів визначається за допомогою двох критеріїв, тобто передбачених

законом умов, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства. Першим, загальним, критерієм виступає особливий предмет розгляду, тобто характер правових питань (справ), які розглядаються адміністративними судами. Власне кажучи, саме тому, цей різновид адміністративної юрисдикції і отримав свою назву – предметна юрисдикція. Другим, спеціальним, критерієм виступає пряма вказівка в законі на необхідність розгляду певної справи, яка не підпадає під загальний критерій, саме в порядку адміністративного судочинства. Справи, які відповідають названим критеріям позначаються як адміністративні справи. Отже, поняття адміністративної справи виступає збиральною категорією, що відокремлює справи, які розглядаються адміністративними судами від справ, які розглядаються в порядку інших різновидів судочинства.

Загальний критерій предметної юрисдикції полягає в тому, що предметом розгляду в адміністративному судочинстві виступають певні, визначені законом, публічно-правові спори. Здебільшого адміністративними справами як раз і виступають передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори (п. 1 ст. 4 КАС України). Публічно-правовий спір можна визначити як втілене у юридично значущих діях сторін протиріччя щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних функцій (у т. ч. у сфері управління) та пов'язаних з ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами [4, с. 111]. Не вдаючись до детального аналізу змісту категорії «публічно-правовий спір» слід зазначити, що предметна адміністративна юрисдикція поширюється не на усі публічно-правові спори. Тому загальний критерій предметної адміністративної юрисдикції є комплексним утворенням, що дозволяє визначити публічно-правові спори, які виступають предметом розгляду в адміністративному судочинстві, відмежувати їх від публічно-правових спорів, що розглядаються у рамках інших судових процедур, для чого законодавцем використано наступні правила [5, с. 129]:

1) визначено сферу публічно-владної діяльності, із здійсненням якої пов'язані публічно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Системний аналіз норм КАС України, зокрема, ч. 1 ст. 2, якою визначено завдання адміністративного судочинства, п. 7 ст. 3, який містить дефініцію суб'єкта владних повноважень, дозволяє дійти висновку, що адміністративними судами вирішуються спори у сфері публічно-правових відносин, що пов'язані із здійсненням публічно-владних управлінських функцій. Відповідно до п. 2 ст. 4 КАС України до публічно-правових спорів, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства належать спори, у яких:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Отже, публічно-правові спори, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства пов'язані із публічним управлінням, як одним із різновидів діяльності органів публічної влади, через який реалізується, перш за все, виконавча влада та місцеве самоврядування. Публічно-правові спори, що виникають при здійсненні інших видів публічно-владної діяльності (насамперед таких як законотворчість та правосуддя) до адміністративної юрисдикції не віднесено. У зв'язку з тим, що формування органів публічної влади шляхом виборів, проведення референдуму, припинення повноважень народних депутатів України тощо не пов'язано з законотворчою діяльністю парламенту, із відправленням правосуддя, спори що

виникають з таких правовідносин також віднесено до адміністративної юрисдикції;

2) визначено перелік основних категорій (різновидів) публічно-правових спорів, на які поширюється адміністративна юрисдикція (ч. 1 ст. 19 КАС України);

3) визначено публічно-правові спори, на які не поширюється адміністративна юрисдикція. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства та про накладення адміністративних стягнень. Крім того, окремі публічно-правові спори, які не віднесені до адміністративної юрисдикції визначено й іншими законами.

Як вже зазначалося, окрім загального критерію визначення предметної адміністративної юрисдикції можна виділити й спеціальний критерій – при наявності якого загальний не застосовується. Таким критерієм виступає наявність в законі прямої вказівки на справи, які хоча й не відповідають загальному критерію, проте повинні розглядатися саме в порядку адміністративного судочинства. Отже, окрім публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства розглядаються й інші справи, які пов'язані з публічно-правовими відносинами, але мають безспірний характер. До таких справ належать, насамперед, справи:

1) за зверненням органів доходів і зборів, а саме справи щодо: зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим; стягнення коштів за податковим боргом; зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права



вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів (ст. 283 КАС України);

2) за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 284 КАС України).

Предметом судового розгляду при вирішенні згаданих адміністративних справ є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень заявника – суб'єкта владних повноважень щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом. Іншими словами, у цьому випадку суд не вирішує публічно-правовий спір, а здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво зачіпаються права громадян та юридичних осіб, надаючи дозвіл на застосування примусових заходів. Тому такі справи ще позначають як справи по здійсненню адміністративно-судового санкціонування [6, с. 64].

Відповідно до прямої вказівки закону у порядку адміністративного судочинства вирішуються й справи: щодо відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі (розділ V КАС України); виконання судових доручень, в тому числі й іноземних судів про надання правової допомоги щодо вручення викликів до суду чи інших документів, допиту сторін чи свідків, проведення експертизи чи огляду на місці, вчинення інших процесуальних дій (ст. ст. 84, 87 КАС України).

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене слід наголосити на необхідності подальшого науково-теоретичного аналізу інституту предметної юрисдикції адміністративних судів з метою, зокрема, подолання існуючих проблем щодо розмежування судової юрисдикції за різновидами судочинства, забезпечення права на ефективний судовий захист судом встановленим законом.

### **Література:**

1. Комаров В. В. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.

2. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 2001. – 704 с.

3. Радченко П.І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема // Актуал. пробл. застосування ЦПК та КАС: Тези доп. та наук. повід. учасників міжнар. наук.-практ. конф., 25-26 січ. 2007 р. / За заг. ред. В.В. Комарова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 75-78.

4. Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України : підручник. Загальна частина / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О. : Фенікс, 2014. – 340 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За заг. редакцією Р. О. Куйбіди (видання друге, доповнене). – К.: Юстініан, 2009. - 976 с.

6. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов: Приволжское книжное издательство, 2001. – 452 с.

УДК: 351:341.338.24 337

**Рівіс М.М.,**  
здобувач Науково-дослідного  
інституту публічного права

## **НОРМАТИВНІ АКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС**

У статті розкрито зміст підзаконних нормативних актів як інструментів публічного адміністрування у сфері транскордонного співробітництва. Визначено, що це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів (нормативний підзаконних актів вищої юридичної сили) через розроблення та встановлення підзаконних правил