

ПРАВОВА ПРИРОДА СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УКРАЇНІ

ІЛЬКОВ Василь Васильович - кандидат юридичних наук, суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

Стаття направлена на обоснование теоретических вопросов разграничения подсудности между судами различных юрисдикций и применения источников права в административном судопроизводстве. Рассматриваются некоторые вопросы практики осуществления административного судопроизводства в контексте административной юрисдикции.

Ключові слова: джерела права в адміністративному судочинстві, адміністративна юрисдикція, розмежування юрисдикції, правозастосовна практика, організаційно-правові відносини.

Згідно з положеннями Конституції України представники судової влади при здійсненні правосуддя є незалежними і підкоряються лише закону (частина друга статті 126 Конституції України).

Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу у результатах вирішення справи і необхідна для урівноваження становища сторін у процесі, де звичайним сторонам протистоять органи державної влади.

Питання здійснення адміністративного судочинства в Україні та функціонування системи адміністративного судочинства набуває особливої ваги особливо у світлі ініційованої конституційно-правової реформи в Україні у 2014 році.

Практика діяльності адміністративних судів в Україні направлена на реалізацію основного Конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення

її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Одним із найбільш вагомих питань функціонування адміністративних судів в Україні сьогодні постають питання застосування джерел права в адміністративному судочинстві, які виникають при розмежуванні підсудності між судами різних юрисдикцій. Практика адміністративного судочинства та робота адміністративних судів призводять до необхідності розмежування юрисдикції адміністративних судів з юрисдикцією загальних та господарських судів та відповідного затвердження таких процесів у відповідних джерелах права.

Вивчаючи теорію держави і права кожен з юристів знає, що джерела (або форма) права – це конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через яке ці правила справляють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини [10].

Це визначення не є винятком і для адміністративного судочинства з точки зору юридичного позитивізму, адже в Україні джерелом права офіційно визнається нормативний акт.

Джерела права в адміністративному судочинстві – це зовнішні форми відображення адміністративно-правових норм, закріплені в Конституції України, законодавчих актах, урядових постановках, рішеннях та інших нормативних актах органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проблема джерел адміністративного права та адміністративного процесу характеризується тим, що вона недостатньо науково розроблена і висвітлена у юридичній літературі. Окремі аспекти проблематики джерел адміністративного права та процесу розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловського, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, М.І. Смоковича, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та інших.

У теорії права та у галузевих юридичних науках не сформульоване єдине, загально-визнане визначення «юридичного джерела права». Одні вчені (Н.Г. Александров, Л.Р. Сюкиянен) джерелом права називають правотворчу діяльність держави, шляхи, якими державні органи приймають участь у правотворенні (поняття обіймає лише процес прийняття норм права). Інші вчені (С.Л. Зівс, С.С. Алексєєв) джерелом права позначають особливі способи, форми виразу норм права (поняття розглядається з позиції буття, існування права). Більш цікавими, на думку автора, є позиції, які об'єднують обидва вищезгадані підходи (С.Ф. Кечек'ян, О.В. Міцкевич, І.Б. Новицький). Тому поняття джерела адміністративного права у юридичному розумінні розглядалось одночасно «як способи, форми встановлення правових норм, так і зовнішні форми їх виразу».

Згідно з положеннями частини першої статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Проведення в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (уточнення дії закону у часі).

Приватноправові відносини і розбудова бізнесу у державі вимагають нових форм упорядкування суспільних відносин.

Такими формами дедалі частіше стають правові договори та прецедентне право, необхідність визнання яких як джерел права

України досить ґрунтовно доводить Л. Петрова [15].

Водночас в адміністративному судочинстві розгляді й вирішенні публічно правових спорів набули значного поширення у застосуванні роз'яснення, які даються постановами Пленуму Верховного Суду України та пленумів Вищих спеціалізованих судів. Ці постанови мають деякі ознаки прецедентного права. Не будучи носіями норм права, вони певною мірою здійснюють вплив на вирішення конкретних справ. Вказують шлях до правозастосування, вони не мають нормативного характеру, але є обов'язковими для судів, інших органів і посадових осіб, котрі застосовують норми права, щодо яких зроблені такі роз'яснення. Невикористання таких роз'яснень може мати наслідком скасування рішення, яке прийняте без врахування відповідних роз'яснень. Обов'язковість здійсненої вищою судовою інстанцією практики застосування норм права має наслідком виникнення нових відносин, в яких убачається пріоритет застосування судової практики як джерела права України.

Вагомим є питання щодо наслідків міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава Україна.

З метою забезпечення виконання країнами-учасницями Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини здійснює повноваження Європейський суд з прав людини. Його юрисдикція поширюється на всі справи, які стосуються тлумачення й застосування цієї Конвенції і, які держави-учасниці передають йому на розгляд відповідно до ст. 48 Конвенції. Рішення Європейського суду є обов'язковими до виконання в Україні та викликають необхідність не тільки вирішення проблем, пов'язаних з виконанням його рішень і використанням їх у судовій правозастосовній практиці, та питань визначення особливостей використання таких рішень як джерел права адміністративного судочинства. Такі рішення носять загальнономативну природу.

Таким чином, джерелом права адміністративного судочинства є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, а також особливості виникнення та встановлення таких правил,

які регулюють публічноправові відносини, що виникають у сфері державної влади, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевого самоврядування, а також виникають внаслідок міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава України.

Питання визначення джерел права адміністративного судочинства до цього часу залишаються спірними, адже особливої ваги, ролі та значення набула судова практика у здійсненні адміністративного судочинства. Саме через судову практику реалізуються порядок застосування положень чинного законодавства України. Хоча трапляються випадки коли з питань вирішення одних і тих самих правовідносин рішення апеляційних та касаційних судів різняться чи протягом року змінюється сама практика. Дослідження питання місця та ролі судової практики як джерела права адміністративного судочинства вимагає ґрунтовного дослідження.

Більшість питань виникає не внаслідок суперечностей положень чинного законодавства України та можливості виникнення колізій, недосконалістю законодавства, а внаслідок різної правозастосовної практики у судах.

Законодавчі пропозиції щодо ініціювання «нового» розмежування господарської та адміністративної юрисдикції продовжують надходити до Верховної Ради України та приймаються у вигляді законів.

Найбільше питань та труднощів у правозастосовній практиці викликають випадки, у яких важко визначити за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу. Проблема розмежування юрисдикції залишається актуальною. Вона мала стати очікуваною, зважаючи на попередню практику та підсудність справ судам загальної та господарської юрисдикції.

Зрозуміло, що законодавець не встановлює у законі підсудність кожної справи для кожного конкретного спору – хоча в ряді законів, стосовно певних категорій спорів такий порядок передбачено, зокрема положеннями Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року за № 2210-III [2]. Такий підхід, видається,

неможливо реалізувати. Як Кодексом адміністративного судочинства, так і Господарським процесуальним кодексом України, іншими законодавчими актами лише повинен більш чітко окреслюватись предмет адміністративної юрисдикції.

У численних конкретних випадках правозастосовної практики досі можуть виникати питання: за правилами якого виду судочинства потрібно розглядати справу?

Згідно з положеннями частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова система України складається з Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції. У системі судів загальної юрисдикції діють загальні та спеціалізовані (господарські та адміністративні) суди.

Суди наділено відповідною компетенцією для здійснення правосуддя. Компетенція адміністративних судів є особливою і законодавчо відокремлена від компетенції судів, що реалізують конституційну, кримінальну, цивільну, господарську юрисдикції. Під компетенцією адміністративних судів у безпосередньо розуміється сукупність їх повноважень.

З поняттям компетенції безпосередньо пов'язане поняття «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють встановлену законом правомочність відповідних органів державної влади вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність по розгляду правових спорів, справ про правопорушення і застосуванню санкцій. Незважаючи на багатозначність терміна «юрисдикція», він позначає, в першу чергу, повноваження певних органів щодо вирішення правових спорів, застосування юридичних санкцій та здійснення інших примусових заходів [7].

Таким чином, поняття «юрисдикція» застосовується відносно повноважень органів судової влади замість поняття «компетенція». У більш вузькому значенні поняття «юрисдикція» застосовується для позначення тільки предметної компетенції судових органів.

Саме у цьому сенсі застосовується поняття «адміністративна юрисдикція» у КАС України.

Необхідно відмітити, що поняття «адміністративна юрисдикція» вживане у адміністративному праві і стосується не лише адміністративних судів. Адміністративна юрисдикція розглядається також як частина компетенції певних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування по розгляду справ по скаргах, застосуванню заходів адміністративного примусу, у тому числі й накладенню адміністративних стягнень. Відмінність між зазначеними видами адміністративної юрисдикції полягає у формі її реалізації. Юрисдикція адміністративних судів пов'язана зі здійсненням правосуддя і реалізується у формі адміністративного судочинства, у той час як адміністративна юрисдикція інших органів є за своїм змістом проявом виконавчо-розпорядчої діяльності і реалізується у адміністративних процедурах. При цьому, зважаючи на поширення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають в Україні, вирішення зазначених справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою не виключає можливості їхнього наступного судового розгляду у формі адміністративного судочинства.

У підпункті 1 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства (далі по тексту – КАСУ) зазначається, що справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому 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 [1].

У положеннях частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду, визначаються як

справи адміністративної юрисдикції чи адміністративні справи. При цьому у статті 17 КАС України наведений вичерпний перелік категорій публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції.

Отже, КАС України встановлено, що в адміністративному судочинстві під адміністративною юрисдикцією слід розуміти повноваження адміністративних судів стосовно розгляду визначених положеннями саме Кодексу адміністративного судочинства та законів видів публічно-правових спорів.

У чинному законодавстві не міститься безпосереднього тлумачення поняття «публічно-правовий спір», при цьому без його належного правозастосування у ряді випадків неможливо чітко встановити поширення адміністративної юрисдикції на визначену юридичну справу.

Це питання є досить дискусійним. Існують різні думки з цього приводу, і навіть прийняття Кодексу адміністративного судочинства України не поклало кінець полеміці у правових колах, а на законодавчому рівні все ще чітко не врегульовано розмежування компетенції судів із розгляду справ, що пролягають у площинах різних галузей права (адміністративне, господарське, цивільне та ін.) [14].

Прибічником формального підходу зазвичай вважають Г. Еллінека, який розумів під адміністративними спорами ті, що розглядаються в адміністративних судах. Формальний підхід має місце і в тому випадку, коли для визначення поняття адміністративного спору визначальним критерієм є особлива процедура, згідно з якою і вирішується спір. Такий формальний критерій має свої особливості, коли адміністративні суди удосконалюють та формують нову практику своєї діяльності і вирішення конфліктних ситуацій щодо розгляду певних категорій адміністративних справ постає на перший план також під час відправлення правосуддя господарськими судами в Україні.

Прихильники матеріально-правового підходу (Оріу, Дюгі, С. Попович та ін.), визнаючи адміністративний спір, враховують особливості його суб'єктного складу як особливих правовідносин («суб'єктний» підхід), чи характер матеріально-правових від-

носин, які є його предметом («предметний» підхід). З точки зору суб'єктної інтерпретації як адміністративний має розглядатися спір, у якому державний орган виступає стороною, дії якої оскаржуються, або стороною, що оскаржує. Предметний підхід покладає в основу два такі аспекти: різницю між приватним і публічним правом; застосування державними органами переважно норм публічного, передусім – адміністративного, права. Погоджуючись з таким підходом до тлумачення адміністративного спору, можна припускати, що він відсутній, якщо органи виконавчої влади застосовують деякі положення приватного права. Також відповідно до такого підходу адміністративний підхід може існувати навіть тоді, коли акт прийнятий не державним органом, а іншою організацією, проте цим актом застосовуються норми адміністративного права, внаслідок чого спір набуває адміністративно-правового характеру. З цього можна зробити висновок: спір вважатиметься адміністративним, якщо суть спору є питанням, що регулюється нормами адміністративного права. Таким є нормативістське тлумачення адміністративного процесу.

Розбіжності викликані тими обставинами, що адміністративними діями або рішеннями порушуються суб'єктивні права і обов'язки приватних осіб чи на них незаконно покладаються будь-які юридичні обов'язки, або ж вони незаконно притягнені до юридичної відповідальності.

Певні питання правозастосовної практики продовжують виникати щодо відмежування адміністративних правовідносин від цивільних (господарських) правовідносин. Зусилля вчених-юристів у цьому питанні до сьогодні не привели до формування єдиної позиції. Адже досі точаться дискусії щодо розмежування цивільного права та господарського права. Як відомо, на сьогоднішній день існує велика кількість концепцій, що по-різному пояснюють правову природу організаційно-правових відносин, що входять до предмету цивільно-правового (господарського) регулювання. Враховуючи таке, намагатимемося виокремити власну позицію з цього питання, проаналізувавши при цьому вже існуючі точки зору.

Так, на думку вчених адміністративний процес здійснюється з метою застосування матеріальних норм права. Проте більш правильно говорити про те, що мета адміністративного процесу досягається шляхом застосування матеріальних норм у сфері адміністративного права та інших галузей права, в ході яких виникають, змінюються та припиняються як процесуальні, так і матеріально-правові відносини [9].

Фундатором самостійного розгляду організаційних відносин, побудованих на основах рівності і координації у предметі цивільного права, беззаперечно вважається О.А. Красавчиков, який звернувся до розробки цієї проблеми більше п'ятдесяти років тому [12]. Організаційні відносини розглядалися як відносини, побудовані на основі координації та субординації соціального зв'язку, спрямовані на впорядкування певних суспільних відносин, дій учасників, або на формування соціальних утворень (в тому числі суб'єктів права). Класифікація організаційно-правових відносин, запропонована О. А. Красавчиковим, може бути доповнена прикладами видів організаційних відносин, виходячи з сучасних умов:

1) ті, що створюють передумови, слугують виникненню або розвитку майнових відносин (наприклад, спеціальні договори авіатранспортних підприємств, навігаційні договори та ін.);

2) делегуючі, що наділяють повноваженнями одних осіб для здійснення певних дій від імені інших (наприклад, видача і відкликання довіреності);

3) контрольні, які дозволяють одному суб'єкту цивільно-правових відносин контролювати іншого (наприклад, контроль замовника, авторський контроль проектних організацій та ін.);

4) інформаційні, у зв'язку з якими сторони зобов'язані обмінюватися певною інформацією (наприклад, обов'язок продавця попередити покупця про права третіх осіб на продане майно та ін.).

Як відомо, цивільне право має велику кількість норм, що не характеризуються такою спрямованістю і лише на кінцевому етапі, за допомогою інших цивільно-правових норм, дотичні з поведінкою майнового зміс-

ту. Тобто відносини, що безпосередньо ними регулюються, хоча й пов'язані з майновими, виконуючи певну службову функцію, вже є немайними, а організаційними відносинами [18].

Для викладеної вище позиції характерним є те, що в якості предметної ознаки цивільного права в них використовуються властивості не самих суспільних відносин, а їх учасників або майна, з приводу якого виникають ці відносини. До того ж, специфічна ознака (статус) учасників майнових відносин визначається характером цих відносин, а не навпаки. Тому статус, яким наділені учасники суспільних відносин, залежить від особливостей тих майнових відносин, у яких вони беруть участь. Економічні ознаки майна існують не відособлено, а зумовлені особливостями тих суспільних відносин, що складаються з приводу цього майна.

Специфічними рисами організаційних відносин О.А. Красавчиков називав особливості їх змісту, об'єкту, цілі. Наприклад, змістом таких відносин є організаційні дії, спрямовані на впорядкування (нормалізацію) відносин, які організуються, об'єктом – впорядкованість відносин, зв'язків, дій учасників (і зокрема, впорядкованість функціонування створюваного суб'єкта права органом публічної влади).

Безумовно, класифікація організаційних відносин, запропонована О.А. Красавчиковим, в повній мірі може бути застосована і до публічно-правових відносин.

У 1940 році М.М. Агарков у своїй праці «Предмет і система радянського цивільного права» вказував, що радянське адміністративне право регулює організаційні відносини, що складаються з організуючої діяльності СРСР і які при цьому складають самостійне коло суспільних відносин, що не є методом регулювання відповідної діяльності [4].

З інших позицій розглядає питання С.С. Алексєєв. Вчений бере за основу тезу про те, що виділення майнових відносин здійснюється за ознакою об'єкта, а організаційних – за ознакою змісту. Він приходить до висновку, що та група організаційних відносин, об'єктом яких є матеріальні блага, має називатися майновими і входити до предмету цивільно-правової галузі [8]. Тобто

С. С. Алексєєв теоретично ототожнює організаційні і майнові відносини, наполягаючи на їх належності до предмету регулювання цивільного права.

У процесі багатьох дій виникають адміністративно-правові майнові відносини між адміністрацією підприємства і адміністрацією відповідних медичних, побутових, навчальних закладів. До майнових адміністративно-правових відносин, сторони яких не пов'язані підпорядкуванням, належать також відносини між працівниками відділу технічного контролю і працівниками цехів та відділів заводів, що виникають у процесі контролю за якістю і комплексністю виробленої підприємством продукції. У системі адміністративно-правових відносин існує велика кількість немайнових відносин, сторони яких не пов'язані підпорядкуванням. Виникає ситуація, за якої ні майновий характер, ні підпорядкування однієї сторони у правовідносинах іншій не можуть бути застосовані для розмежування цих галузей права.

Якщо звернутися до чинного законодавства України, необхідно зазначити, що число організаційно-правових приписів значно зросло. Крім того, в науковій літературі особливо виділяють так звані «корпоративні відносини з управління приватним майном корпорацій» – господарських товариств і спілок, а також виробничих кооперативів, які відрізняються майновим характером і протиставляються корпоративним відносинам з переважною організаційною складовою. А тому – особистим немайновим характером, існуючим у деяких некомерційних організаціях – громадських, релігійних, об'єднаннях юридичних осіб та інші.

Виходячи з концепції організаційно-правових відносин як таких, що передують здійсненню приватноправових відносин, необхідно зазначити про наявність ознак та можливість виникнення публічно-правового спору між суб'єктами таких відносин.

Таким чином, певні приватноправові відносини за своєю юридичною природою є організаційно-правовими та можуть стати предметом публічно-правового спору.

Коли подається спірний позов, підвідомчість якого тому чи іншому суду не можна однозначно визначити, і має на меті оскар-

ження адміністративно-правового акту – цей акт складає передумову виникнення приватноправових відносин виступає у якості організаційно-правових відносин. Предметом розгляду в адміністративних судах і є організаційно-правові відносини, одним із суб'єктів яких є державні органи, які здійснюють владні, управлінські функції. До того ж, вони є невід'ємною частиною приватноправових відносин, мають своїм результатом їх подальший розвиток. Визначення підвідомчості та підсудності справи тому чи іншому суду має бути обумовлене розумінням природи правовідносин, їх суті. Суть визначається, виходячи не тільки із суб'єктів, а із предмету, з приводу якого виникають, змінюються і припиняються організаційні правовідносини. Ті приватноправові відносини, до складу яких входять організаційно правові, і є базою їх розвитку, обов'язковим втіленням їх змісту і цілей. Тому саме за своєю суттю вони є організаційно-правовими, і саме тому мають розглядатися адміністративними судами, незважаючи на те, що формально можуть тлумачитися як сфери регулювання норм господарського права.

Проте, у той же час, не є публічно-правовим спір за участі суб'єкта владних повноважень, публічного права, з одного боку, та суб'єкта приватного права, фізичної особи – з іншого, якщо управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У цьому випадку маємо спір про право цивільне, хоча однією зі сторін у ньому виступає особа публічного права, а спірні правовідносини врегульовані нормами як цивільного, так і адміністративного права. У спірних правовідносинах у цьому разі реалізується не публічний, а приватний інтерес [6]

Зміст адміністративного спору складається з 3-х основних елементів: сторони (суб'єкти), предмет і підстави. Однією зі сторін завжди є носій державної публічної влади (орган, посадова особа). Між ним і приватною особою регулятивні адміністративно-правові відносини складаються на основі влади і підпорядкування [11]. Сторонами можуть бути і два державних органи, наприклад, у спорах з питань компетенції.

Поняття «публічно-правовий спір» не охоплюється повністю діяльністю адміністративних судів – юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на частину публічно-правових спорів, що виникають у сфері управлінської діяльності з боку державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (публічне управління).

Адміністративна юрисдикція – це компетенція адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). При цьому не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки за правилами юрисдикції встановлюється, в якому судочинстві має бути розглянута справа, а за правилами підсудності визначається компетентний суд, який повинен розглядати адміністративну справу. Адміністративна юрисдикція є змішаною, оскільки охоплює не тільки справи, які виникають з адміністративно-правових відносин, а й ті, що перед започаткуванням адміністративного судочинства належали до господарської та цивільної юрисдикцій [17].

У КАС України законодавчо закріплено та визначено поняття «адміністративний договір». При цьому доволі актуальним є чітке визначення критеріїв відмежування адміністративних договорів від цивільно-правових, господарських договорів тощо, що спричиняє вибір відповідної судової юрисдикції, адже на практиці іноді досить складно розмежувати зазначені договори.

Договірне регулювання відносин сторін відомо як приватному, так і публічному праву. Договір визначається як угода сторін, що спрямована на виникнення, зміну або припинення їх взаємних прав та обов'язків та має такі основні ознаки [6]:

- добровільність укладення, тобто свобода волевиявлення сторін;
- рівність сторін договору;
- досягнення сторонами згоди з усіх істотних умов договору;
- еквівалентний характер;
- взаємна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за договором;

- забезпечення договору правовим примусом.

Відмінності публічно-правових договорів від приватноправових полягають у предметі, суб'єктах та самому змісті таких договорів. Предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, які втім припускають узгодження волевиявлення сторін. Суб'єктами (сторонами) публічно-правового договору є суб'єкти публічно-владних повноважень (принаймні хоча б один з них). Зміст публічно-правового договору обумовлюється тим, що права і обов'язки його сторін мають передбачуваний характер, що зумовлений компетенцією сторони та впливом імперативного методу правового регулювання, яким виключається можливість вільного визначення сторонами умов договору – сторони не можуть відступити від положень публічно-правових норм і врегулювати свої відносини на власний розсуд. У той же час, можливим є і явище змішаних договорів, яким присутні як і приватноправові ознаки, так і публічно правові (до прикладу, договори про інвестиційну діяльність у вільних економічних зонах).

У пункті 14 частини першої статті 3 КАС України зазначається про адміністративний договір як про дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди.

Специфіка публічно-правових відносин зумовила необхідність запровадження правил судового процесу, відмінних від правил цивільного та господарського судочинства, які до вступу у дію Кодексу адміністративного судочинства України врегульовували порядок розгляду адміністративно-правових спорів. Тому наступним кроком після законодавчого визначення організації адміністративних судів стало прийняття процесуального кодексу, який і став правовою основою їх діяльності.

Необхідно звернути увагу, що особливо гостро може поставати як проблемне питання розмежування предмету юрисдикції між адміністративними і господарськими судами [5].

З набранням чинності положень КАС України дискусії навколо визначення підві-

домчості справ, однією зі сторін в яких виступає владний державний орган, не припинилися. Більшість проблем пов'язана не стільки із недосконалістю законодавства, скільки із його тлумаченням, правозастосуванням.

Вони є закономірними для країн, у яких діють спеціалізовані суди. Зрозуміло, що законодавець об'єктивно не може встановити у законі підсудність кожної справи для кожного конкретного спору. Тому Кодекс адміністративного судочинства лише окреслює предмет адміністративної юрисдикції.

Для цього використано такі способи:

1) загальне визначення предмету адміністративної юрисдикції – через поняття адміністративної справи (пункт 1 статті 3 КАС України);

2) більш деталізоване визначення – через перелік категорій справ, що належать до предмету адміністративної юрисдикції (частина перша статті 17 КАС України);

3) визначення через перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмету адміністративної юрисдикції (частина друга статті 17)[13].

У більшості податкових спорів однією стороною є державний податковий орган, іншою – суб'єкт господарської діяльності. Безумовно, заслуговує на уважне вивчення і аналіз глибока аргументація Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України щодо поширення компетенції адміністративних судів на спори з приводу оподаткування. Верховний Суд виходить з конституційних норм, що визначають завдання органів влади, а відтак приходить до наявності у них статусу суб'єкта владних повноважень. Логічним буде поставити питання, у першу чергу, перед представниками науки про те, наскільки загальним можна і слід вважати висновок про наявність конституційних завдань і/або повноважень у стороні спору як критерію публічно-правового характеру цього спору.

Практика розгляду справ, пов'язаних із застосуванням податкового законодавства, також дозволяє поставити питання про наступне. Так, наприклад, розглядаючи спори з приводу застосування податкового законодавства, Верховний Суд України звернувся у своїй ухвалі з приводу віднесення спору про

порядок сплати податку до компетенції адміністративного суду до категорії «суть спору». При цьому він зазначив, що по своїй «суті» спори з приводу застосування податкового законодавства є публічно-правовими. Мабуть, і наукове опрацювання категорії «суть спору» поряд з предметом спору та ширшою категорією – предметом адміністративної юрисдикції – дозволило б точніше розкрити критерії, за якими має відбуватись розмежування юрисдикцій надалі.

Крім того, представники «господарської концепції» зазначають, що згідно з положенням статті 19 Господарського кодексу України сферами державного регулювання і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання є, зокрема: фінансові і кредитні відносини за участю держави, оподаткування, ціноутворення, землекористування, монополізм і конкуренція, зовнішньоекономічна діяльність, інші сфери господарювання. За правилами Господарського кодексу України застосовуються адміністративно-господарські санкції за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності (глава 27 Господарського кодексу України). Саме Господарський кодекс України у статті 20 визначає способи захисту прав суб'єктів господарювання у разі їх порушення, в тому числі і державою. Проте нова редакція Господарського процесуального кодексу України досі не прийнята.

Прихильники концепції «широкої» господарської юрисдикції зазначають, що до відання господарських судів віднесено розгляд окремих спорів у інших випадках, передбачених законом (до прикладу, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення).

З наукової точки зору, для розмежування підвідомчості спорів між адміністративними і господарськими судами необхідно правильно визначити вихідні критерії їхньої юрисдикції. Судова юрисдикція, а отже, й підвідомчість господарських спорів, визначається за кількома критеріями: розгляд спорів, з яких видів правовідносин і з

якими учасниками входить до компетенції того чи іншого суду.

Науково-практична дискусія набуває розвитку і щодо правової природи та конструкції «адміністративного договору». Адже існує думка, що такі договори є теоретичною видумкою авторів КАСУ, яка дозволила «перетягнути» до компетенції адміністративного суду спори з приводу господарських договорів [9]. Проте, ця теоретична конструкція позначає цілком реальне державно-правове явище – виконання органами влади, перш за все виконавчої, своїх функцій шляхом укладення з приватними особами договорів, умови яких впливають із адміністративних прав та обов'язків контрагентів. Наприклад, на виконання Закону України «Про фізичну культуру і спорт» відповідне міністерство може делегувати всеукраїнському фізкультурно-спортивному товариству свої окремі владні повноваження шляхом укладення двосторонньої угоди. Зауважимо, що цей тип договорів почав застосовуватись у вітчизняній практиці державного управління за 5 років до прийняття КАСУ.

У своєму висновку науково-правових експертів при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України провідні українські вчені вказують, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «угода», а тому для розуміння визначення адміністративного договору, що міститься в статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, необхідно використовувати поняття правочину (договору). Водночас необхідно розрізнити цивільно-правовий договір та публічно-правовий договір (специфічним різновидом якого є адміністративний договір) [16].

Водночас необхідно зазначити про відсутність окремих норм права, які регламентують порядок та форму укладення адміністративно-правових договорів. Тому, керуючись аналогією права, необхідно застосовувати відповідні норми цивільного права з урахуванням окремих норм, які містяться в законах та підзаконних актах, що регулюють адміністративно-правові (управлінські відносини).

Таким чином, КАС України встановлено, що в адміністративному судочинстві під ад-

міністративною юрисдикцією слід розуміти повноваження адміністративних судів стосовно розгляду публічно-правових спорів положеннями саме Кодексу адміністративного судочинства та законів видів публічно-правових спорів.

Питання щодо застосування джерел права в адміністративному судочинстві можуть продовжувати виникати саме щодо відмежування адміністративних правовідносин від цивільних (господарських) правовідносин. Основним завданням є встановлення зважених практично обґрунтованих взаємовідношень між цивільно-правовими і адміністративно-правовими нормами, а не об'єднання їх з майновими, адже виокремлення майнових відносин здійснюється за ознакою об'єкта, а організаційних – за ознакою змісту.

Адже частина приватноправових відносин за своєю юридичною природою є організаційно-правовими та можуть стати предметом публічно-правового спору.

Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час визначення підвідомчості та підсудності справи тому чи іншому суду має бути обумовлене розумінням природи правовідносин, їх суті. Суть визначається, виходячи не із суб'єктів, а із предмету, з приводу якого виникають, змінюються і припиняються організаційні правовідносини.

У кожному конкретному випадку питання про те, за правилами якого виду судочинства потрібно розглядати справу, має вирішувати суд. Тому проблеми з розмежуванням юрисдикції повинні бути подолані судовою практикою. Вагому роль у питаннях розмежування відводять відповідними вищими спеціалізованими судами та Верховному Суду України. І це не перший такий досвід. Проблеми із визначенням підсудності вже існували й між загальними та арбітражними судами, проте судова практика успішно розв'язала усі спірні питання щодо юрисдикції.

Встановлена на сьогодні в КАСУ та Господарському процесуальному кодексі України позиція щодо розмежування між адміністративною та господарською юрисдикцією є результатом логічного продовження більшості

підходів із цього питання, напрацьованих вітчизняною правозастосовною практикою, послідовного втілення відповідних досягнень української теорії адміністративного права, а також врахування досвіду функціонування інституту адміністративної юстиції в зарубіжних країнах.

Значний крок у питанні розмежування та утвердження адміністративної юрисдикції був здійснений після прийняття постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів від 20.05.2013 за № 8. У цій постанові зазначено, що вона приймається з метою забезпечення правильного й однакового визначення юрисдикції адміністративних судів і саме задля цього Пленум Вищого адміністративного суду України постановляє дати судам певні роз'яснення та рекомендації щодо розгляду окремих справ адміністративної юрисдикції, проте протягом року застосування цієї постанови Пленуму у неї вже двічі вносились зміни (постановами Пленуму ВАС України від 14.02.2014р. №2 та від 15.05.2014р. №6) з початку правозастосування [3].

Слід запроваджувати у практику застосування джерел права в адміністративному судочинстві концепцію приватноправових організаційних відносин, оскарження яких є предметом адміністративної юрисдикції.

Положення постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів від 20.05.2013 за № 8 та їх реалізація є вкрай важливим дороговказом для всієї системи адміністративних судів і насамперед для реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби в Україні.

Необхідно розвивати запровадження науково обґрунтованих пропозицій та ініціювати внесення змін до Конституції України, положень чинного законодавства України щодо посилення позицій адміністративних судів.

Приватноправові відносини і розбудова бізнесу у державі вимагають нових форм

АНОТАЦІЯ

Стаття спрямована на обґрунтування теоретичних питань розмежування підсудності між судами різних юрисдикцій та застосування джерел права в адміністративному судочинстві. Розглядаються деякі питання практики здійснення адміністративного судочинства у контексті адміністративної юрисдикції.

SUMMARY

The article devoted to grounding on theoretical questions demarcation of jurisdiction between the courts of different jurisdictions and use of sources of law in administrative proceedings. Some questions of the practical implementation of Administrative Justice deals with the context of administrative jurisdiction.

упорядкування суспільних відносин задля захисту прав, свобод та інтересів юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, так і кожної фізичної особи.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv/print1342169555660756>
2. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року за № 2210-III (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 12, ст.64) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/print1401293652573132>
3. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів від 20.05.2013 за № 8 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>
4. Агарков М.М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. – 1940. – №8-9. – С. 54.
5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – С.177.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т.1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юрид.думка, 2004. – С.291-292.
7. Адміністративне процесуальне (судове) право України: Підручник / за заг.ред С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007. – 147 с.
8. Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. – Свердловск, 1959. – С.72.
9. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – Рос. мовою. – К.: Літера ЛТД, 2001. – С. 27.
10. Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 58
11. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – С. 146.
12. Красавчиков О.А. «Гражданские организационно-правовые отношения» // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 53.
13. Куйбіда Р.О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання // Юридичний вісник України. – 2007. – № 25(624). – С.7.
14. Куйбіда Р.О. Становлення адміністративного судочинства: деякі проблеми перехідного періоду [Текст]: доклад / Р.О. Куйбіда. – // Конференція з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні : Матеріали конференції (30 вересня 2005 р.) : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва у співробітництві з Вищим адміністративним судом України, 2006. – С.59.
15. Петрова Л. Національна доктрина права // Юридичний вісник України. — 2001. — № 30. – С. 1, 6-9 .
16. Семчик В. І., Нагребельний В.П. До питання щодо розмежування компетенції господарських та адміністративних судів / Висновок науково-правових експертиз при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України // Судова апеляція. – № 1. – 2006. – С. 17.
17. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / Смокович М.І. – К.:Юрінком Інтер, 2012. – С.124, 268.
18. Советское гражданское право. – Учебник / под ред. О.А. Красавчикова. – М., 1988. – С.12.