

УДК 342.92
JEL K23

Бібарцева В.Р.⁴³

*магістр, Київський міжнародний університет
(Київ, Україна)*

науковий керівник

Суббот А.І.

*д.ю.н., професор, Київський міжнародний університет
(Київ, Україна)*

СПРНІ ПИТАННЯ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У статті досліджено поняття юрисдикції, схарактеризовано критерії розмежування судових юрисдикцій, а саме адміністративної та цивільної юрисдикції. Наведені практичні проблеми визначення підвідомчості та запропоновано шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, цивільна юрисдикція, адміністративне судочинство, цивільне судочинство, адміністративний договір, спір про право.

Бибарцева В.Р.

*магистр, Киевский международный университет
(Киев, Украина)*

научный руководитель

Суббот А.И.

*д.ю.н., профессор, Киевский международный университет
(Киев, Украина)*

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

В статье исследовано понятие юрисдикции, охарактеризованы критерии разграничения судебных юрисдикций, а именно административной и гражданской юрисдикции. Приведены практические проблемы определения подведомственности и предложены пути их решения.

Ключевые слова: административная юрисдикция, гражданская юрисдикция, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, административный договор, спор о праве.

Bybartseva V.

*Master's degree, Kyiv International University (Kiev, Ukraine)
Scientific advisor*

⁴³ Бібарцева Вікторія Русланівна, студентка магістратури Навчально-наукового юридичного інституту, Київський міжнародний університет, (Київ, Україна)

Subbot A.*Doctor in Law, Kyiv International University (Kyiv, Ukraine)*
)**SECTORAL ISSUES BETWEEN ADMINISTRATIVE JURISDICTION**

The article analyzes the concept of jurisdiction, describes the criteria for delimitation of court jurisdictions, namely, administrative and civil jurisdiction. The practical problems of determination of jurisdiction are given and ways of their solution are offered.

Key words: administrative jurisdiction, civil jurisdiction, administrative legal proceedings, civil proceedings, administrative agreement, legal dispute.

Актуальність проблеми. Проблема розмежування різних видів судової юрисдикції вважається найскладнішою серед тих, що обумовлені запровадженням нових Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства. При цьому причиною цієї проблеми часто називають недосконалість законодавчого визначення предмета адміністративної юрисдикції. Водночас майже жоден законопроект, який був на розгляді в парламенті, не розв'язував цієї проблеми, незважаючи на те, що деякі з них у найменуванні містили слова «щодо розмежування підвідомчості справ». Насправді ці законопроекти стосувалися перерозподілу компетенції щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ між судами – на користь господарських чи навіть військових судів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративної юрисдикції досліджувались багатьма вченими, серед них: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Е. Беляневич, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.Т. Боннер, Г. Бребан, І. М.Винокурова, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, І.А. Дьомін, П.В. Квіткін, С.В. Ківалов та інші.

Постановка завдання. Головною метою цієї статті є розмежування меж адміністративної юрисдикції, яке лежить насамперед у практичній площині і майже не потребує законодавчого втручання. Адже закон об'єктивно не може чітко прописувати всі життєві випадки, він повинен давати орієнтири (критерії) для визначення виду тих чи інших справ. Але щоб практично розв'язати цю проблему, необхідні певні теоретичні передумови. Пропонується розглянути найдискусійніші аспекти проведення поділу між адміністративною і цивільною (господарською) юрисдикціями.

Результати дослідження. Останнім часом, досліджуючи праці вчених, спостерігається зростання уваги до такої категорії, як «суб'єктивне публічне право». Інтерес до цього поняття викликаний тим, що суб'єктивне публічне право (певна можливість особи в публічно-правовій сфері, якій кореспондує обов'язок суб'єкта

владних повноважень забезпечити цю можливість) є об'єктом захисту в адміністративному судочинстві. До суб'єктивних публічних прав можна віднести, наприклад, ті права, які мають право брати участь в управлінні державними справами, право на соціальний захист, право на зібрання щодо питання миру тощо.

Водночас слід зауважити, що адміністративні суди повинні надавати захист не лише суб'єктивним публічним правам. Об'єкт захисту в порядку адміністративного судочинства не можна зводити до суб'єктивних публічних прав – такий підхід необґрунтовано звужує предмет адміністративної юрисдикції. Права, свободи та інтереси, які захищають адміністративні суди, можуть бути різноманітнішими. Характер суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції не має жодного значення – у Кодексі адміністративного судочинства ніде не зазначено, що адміністративні суди захищають лише публічні права особи [1, с. 130].

Для адміністративного суду важливо, що права порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ним своїх повноважень. Суто цивільне право власності особи може бути порушене суб'єктом владних повноважень: наприклад, при переміщенні товару через кордон, митний орган протиправно конфіскує товар; службовці органу місцевого самоврядування незаконно вилучають автомобіль, залишений господарем у недозволеному місці. Подібних прикладів можна навести безліч. Це означає, що в публічно-правових відносинах можуть бути порушені як приватні (цивільні) права особи, так і публічні. Спори, що виникають з таких порушень, повинні вирішувати адміністративні суди. На наш погляд, для вирішення справи в таких питаннях не варто навіть з'ясовувати, чи є порушене право особи цивільним чи публічним [2, с. 8].

Наприклад, цивільне право особи на честь і гідність також може бути порушене суб'єктом владних повноважень у зв'язку з реалізацією його компетенції: посадова особа органу внутрішніх справ в публічних місцях без аргументів називає особу злочинцем, хоча це не доведено в суді. Оскільки це порушення сталось у публічно-правових відносинах, то вимоги щодо оскарження дій посадовця, що вчинені при реалізації компетенції відповідного органу і завдають шкоди честі, гідності і діловій репутації особи, на погляд автора, такий випадок слід розглядати за правилами адміністративного судочинства. Це можуть бути, зокрема, вимоги про зобов'язання суб'єкта владних повноважень спростувати протиправно поширені ним відомості, що завдало такої шкоди, чи в інший спосіб усунути порушення та відшкодувати шкоду.

З другого боку, справи про захист честі, гідності і ділової репутації особи – суб'єкта владних повноважень не повинні розглядатися за правилами адміністративного

судочинства, навіть якщо посягання на відповідні права відбулось у зв'язку зі здійсненням владних управлінських функцій, оскільки йдеться про захист невідчужуваних прав особи, які належать їй незалежно від статусу особи як суб'єкта владних повноважень. Якщо особа перестане бути суб'єктом владних повноважень, то в цивільному судочинстві її процесуальний статус не зміниться. Якби такі справи розглядалися за правилами адміністративного судочинства, то відбувалося б процесуальне правонаступництво (ст. 52 Кодексу адміністративного судочинства), і особа, якій завдана шкода, вибувала б з процесу, а її місце займав правонаступник, якому таку шкоду не заподіяно і який не має права на її відшкодування [3]. Тож цілком логічно, що такі справи не повинні розглядати адміністративні суди.

Водночас проблемним є питання, чи може категорія «спір про право» бути критерієм для виключення адміністративної юрисдикції. Наприклад: місцева рада ухвалює рішення про надання у власність особі земельної ділянки. Невдовзі виявляється, що є інша особа, яка вважає себе власником частини цієї ділянки. При цьому неможливо визначити, яким чином діяти такій особі, щоб захистити своє право власності на частину ділянки – оскаржувати рішення місцевої ради, звертатися з позовом про визнання права власності чи одночасно з обома вимогами, і який суд при цьому компетентний розглядати цей спір: адміністративний чи той, що вирішує цивільні справи.

Нині використання категорії «спір про право» для розмежування адміністративних і цивільних (господарських) справ є недостатньо обґрунтованим. По-перше, провадження в адміністративних справах стало позовним, а самі адміністративні справи визначаються через категорію «спір». Це раніше вважалося, що справи, які виникають з адміністративних правовідносин, мають безспірний характер. У них навіть не було сторін – позивача і відповідача, а лише скаржник і заінтересовані особи. Уже цього аргумента достатньо, щоб дійти висновку, що наявність спору про право не може бути критерієм для відсторонення справи з адміністративної юрисдикції.

По-друге, закриття провадження в адміністративній справі, де предметом оскарження є рішення суб'єкта владних повноважень, на тій підставі, що справа начебто не належить розгляду за правилами адміністративного судочинства, як зробив це Верховний Суд, викликає здивування і нерозуміння, оскільки Кодекс адміністративного судочинства прямо відносить такі справи до компетенції адміністративних судів [4, с. 3]. По суті, це є відмовою у праві на розгляд справи в адміністративному суді, до компетенції якого її віднесено законом. Насправді, усупереч закону, відбувається значне звууження адміністративної юрисдикції, адже справи щодо оскарження рішень суб'єктів владних

повноважень, які в той чи інший спосіб стосуються цивільних прав, становлять значну частку у структурі адміністративних справ.

По-третє, позиція Верховного Суду суттєво звужує процесуальні механізми захисту прав особи. Вона позбавляє особу захищати власні цивільні права в адміністративному суді, навіть якщо ці права порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах. Цивільне ж судочинство не пристосоване до розгляду справ проти суб'єктів владних повноважень. Там немає спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, не діє принцип офіційності, немає презумпції вини суб'єкта владних повноважень тощо, тобто відсутні ті процесуальні гарантії захисту порушених прав, які є в адміністративному судочинстві.

Отже, у спірних випадках вид юрисдикції – адміністративна чи цивільна (господарська) – повинен визначатися характером позовних вимог і тим, до кого вони спрямовані. Слід звернути увагу на те, що вимоги до суб'єкта владних повноважень про скасування рішення суб'єкта владних повноважень і вимоги до особи про визнання права власності не можуть бути об'єднані в одній позовній заяві. Якщо це сталося, залежно від того, чи подано позов за правилами адміністративного або цивільного судочинства, суд повинен відмовити у відкритті провадження за вимогами, які не можна розглядати в порядку відповідного судочинства.

Для визначення компетенції адміністративних судів Кодекс адміністративного судочинства увів у законодавчий обіг поняття адміністративного договору. Це поняття досить поширене в зарубіжній практиці (Франція, Німеччина та ін.), йому все більшого значення надають вітчизняні науковці. За визначенням ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства, адміністративним договором є «дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» [3]. Із наведеного визначення впливають такі ознаки адміністративного договору:

- суб'єктна – обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);
- предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Наведені ознаки адміністративного договору є достатніми, але не вичерпними. Наприклад, для адміністративного договору не властиві в повній мірі засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, слугують

забезпеченню передусім публічних, а не приватних інтересів (хоч це аж ніяк не заперечує можливості реалізації однієї зі сторін своїх приватних інтересів).

Незважаючи на те, що крім Кодексу адміністративного судочинства, жоден інший законодавчий акт в Україні поки що не оперує поняттям «адміністративний договір», це не означає, що такого явища, як адміністративний договір в Україні немає. Можливість укладення договорів за участю суб'єктів владних повноважень щодо здійснення їх компетенції передбачена в чинному законодавстві. Спори, пов'язані з такими договорами, повинні вирішувати адміністративні суди. Це, зокрема, спори щодо договорів [5, с. 87]:

- між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень і власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6];
- між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6];
- між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [7];
- між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо участі останніх у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території, а також щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6];
- між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг (ч. 2 і 4 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги») [8];
- між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою чи організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних

цінностей до державного резерву (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про державний матеріальний резерв» [9].

І так найбільше проблем виникає в ідентифікації договорів, що укладаються в процесі приватизації; договорів оренди державного чи комунального майна, однією зі сторін у яких є суб'єкт владних повноважень; договорів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Усі ці договори пов'язані із розпорядженням суб'єктом владних повноважень державним чи комунальним майном, серед іншого коштами. Одна з перших справ, яку Верховний Суд України розглянув за правилами адміністративного судочинства, стосувалася дійсності договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. При цьому Верховний Суд не назвав такий договір адміністративним, але розглядаючи цю справу, очевидно, виходив саме з цього.

Проте змінами до Господарського процесуального кодексу від 7 грудня 2017 року віднесено договори, що укладаються із суб'єктами господарювання в процесі приватизації, до господарських договорів (ч. 1 ст. 12 Господарського процесуального кодексу) [10]. Отже, керуючись логікою законодавця, можна допустити, що не є адміністративними й інші договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним чи комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень. Тож тепер вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які приймаються в процесі укладання зазначених договорів, належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, а вимоги щодо таких договорів, зокрема стосовно їх недійсності, розірвання чи виконання – за правилами цивільного (господарського) судочинства. Однак у багатьох випадках ці вимоги настільки взаємопов'язані, що розводити їх у різні види судочинства дуже складно і недоцільно. Тому, на думку М. І. Смокевич, було б правильно доповнити ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства новим положенням: «Вимоги щодо цивільного (господарського) договору, укладеного на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір щодо рішення суб'єкта владних повноважень або його дій, пов'язаних із укладанням цього договору» [15, с. 143].

Можливий й інший спосіб розв'язання проблеми – обрати французький варіант, за яким майже всі договори, що укладаються органами публічної адміністрації в процесі її функціонування, із незначними винятками, вважаються адміністративними. Найпоширенішими адміністративними договорами у Франції є договори про державні закупівлі. Від цивільних (комерційних) договорів їх відрізняє особлива конкурсна процедура обрання контрагента – немає вільного вибору на власний розсуд, а також

спрямованість на задоволення публічних, а не особистих (комерційних) інтересів. Ці критерії можуть бути позитивними і для нашого законодавця.

Висновки. Підсумовуючи, варто наголосити на основних висновках. По-перше, розв'язання проблеми розмежування судових юрисдикцій можливе в процесі напрацювання судової практики, переважно без втручання законодавця. По-друге, при з'ясуванні питання про належність справи до предмета адміністративної юрисдикції необхідно пам'ятати, що:

- адміністративні суди можуть надавати захист не лише публічним, а й цивільним правам, якщо їх було порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах;

- категорія «спір про право» не повинна бути підставою для звуження на практиці компетенції адміністративних судів, що визначена Кодексом адміністративного судочинства;

- договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним чи комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, за логікою законодавця, не слід вважати адміністративними, а тому спори щодо них нині не належать до юрисдикції адміністративних судів, за винятком спорів щодо оскарження владних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, що пов'язані з процесом укладання чи виконання цих договорів.

Відтак проблема розмежування спірних меж адміністративної юрисдикції, зважаючи на досвід інших європейських держав, є актуальним питанням, яке потребує детальнішого дослідження з можливими вдосконаленнями українського законодавства.

Література

1. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / наук. ред. В. Шишкін; авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2013. – 536 с.
2. Асоціація правників України // Критерії розмежування юрисдикції в судочинстві. – 22. 04. 2011. – Київ. – С. 1–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http : // www.uba.ua/documents/text/grinyuk_volodymyr.pdf](http://www.uba.ua/documents/text/grinyuk_volodymyr.pdf)
3. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 року: станом на 7 січня 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Кузнєцова Н. С. Адміністративна юстиція очима цивіліста // Правовий тиждень. – 2009. – №33–34. – С. 3.

5. Бандурка О. М. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. М. Бандурка. – Київ, 2012. – 232 с.
6. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року: станом на 24 лютого 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року: станом на 1 січня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року: станом на 7 січня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
9. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24 січня 1997 року: станом на 1 січня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/51/97-вр>
10. Господарський процесуальний кодекс України: від 6 листопада 1991 року: станом на 7 січня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
11. Смокевич М. І. Адміністративно-правові засади судової реформи в Україні: теорія, історія, сучасність: монографія. – Х.: ХНУВС, 2016. – 303 с.

References

1. Administrative Justice: European Experience and Proposals for Ukraine / Sciences. Ed. V. Shishkin; auth-order I. B. Koliushko, R. O. Kuybida – K.: Fact, 2013. – 536 p.
2. Association of Ukrainian Lawyers // Criteria for distinguishing jurisdiction in court proceedings. – 22.04.2011. – Kiev. – P. 1–12. [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.uba.ua/documents/text/grinyuk_volodymyr.pdf
3. The Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine: from July 6, 2005: as of January 7, 2018 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Kuznetsova N. S. Administrative Justice through the eyes of a civilist // Legal Week. – 2009. – No. 33-34. – P. 3
5. Bandurka O. M. Problems of delimitation of judicial jurisdiction and determination of competence of administrative courts: diss. ... Candidate lawyer Sciences: 12.00.07 / O. M. Bandurka. – Kyiv, 2012. – 232 p.

6. On Local Self-Government: Law of Ukraine of 21 May 1997: as of February 24, 2018 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-av>
7. About local state administrations: Law of Ukraine dated April 9, 1999: as of January 1, 2018 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. On Social Services: Law of Ukraine dated June 19, 2003 / as of January 7, 2018 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
9. On the State Material Reserve: Law of Ukraine dated January 24, 1997: as of January 1, 2018 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/51/97-av>
10. Economic Procedural Code of Ukraine: from November 6, 1991: as of January 7, 2018 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
11. Smokkevich M.I. Administrative and legal bases of judicial reform in Ukraine: theory, history, modernity: monograph. – Kh.: KhNUVS, 2016. – 303 p.