

УДК 342.761

О. Г. Юшкевич

Щодо питання розмежування видів судової юрисдикції

На основі проведеного аналізу національного законодавства визначено особливості розмежування адміністративної юрисдикції від конституційної, цивільної та господарської.

Актуальність розмежування юрисдикцій має, крім очевидних суб'єктивних, і об'єктивні причини. Навіть в устаелених, з глибокими традиціями правових системах питання практики розмежування компетенції між судами різних юрисдикцій не втрачає своєї гостроти.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус судів» [1] судову систему України складають суди загальної юрисдикції (спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення) та суд конституційної юрисдикції (Конституційний Суд України). Зважаючи на це можна сказати, що система судів України є досить розгалуженою. Про це також свідчить ст. 124 Конституції України [2], згідно з якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Постає питання: як розподілити правовідносини між згаданими судами так, щоб певне правовідношення було віднесене до юрисдикції лише одного суду. Порушення цього правила може породити практику, коли жоден із судів не приймає відповідний спір до свого розгляду або коли такий спір приймають до розгляду одночасно кілька судів. За таких умов можливості особи захистити своє право значно зруються [3, с. 4].

Вирішуючи це питання, було проведено чимало досліджень як з боку науковців, так і з боку практиків – Р. Куйбіди, Д. Луспеніка, В. Миринченко, В. Шишкіна, О. Панченка, О. Пасенюка, В. Демченка, М. Смоковича та ін.

Метою цієї статті є розмежування адміністративної юрисдикції від конституційної, цивільної та господарської. На основі проведеного аналізу національного законодавства визначено особливості розмежування цих юрисдикцій.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [4] відбулися значні зміни в судочинстві нашої держави. Почали функціонувати адміністративні суди як спеціалізовані суди. Нарешті в Україні можна говорити про адміністративне судочинство, завданням якого є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Згідно з КАС України адміністративне судочинство необхідно розуміти як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень).

Як роз'яснено в інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. [5], справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАС України ознак справи адміністративної юрисдикції і, відповідно, не повинен вирішуватись адміністративним судом.

Адміністративна та конституційна юрисдикція. Аналіз норм Закону України «Про Конституційний Суд України» [6], Кодексу адміністративного судочинства України [4] свідчить, що виходячи з компетенції Конституційного Суду України кореспондуються справи конституційної юрисдикції щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК та справи адміністративної юрисдикції щодо законності постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК, а також щодо визнання неконституційними інших правових актів, які не носять нормативного характеру та прийняті Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою АРК.

Спільним у справах адміністративної та конституційної юрисдикції є те, що вони, по-перше, є публічно-правовими, по-друге, виникають через неправильне визначення статусу оскаржувального акта щодо його нормативності чи не нормативності.

Після визначення того, належить оскаржувальний акт до нормативно-правового чи індивідуального, і залежно від підстав його оскарження (конституційності чи законності) визначається юрисдикція публічно-правового спору. Отже, визначаючи належність справи до конституційної чи адміністративної юрисдикції, як основну ознаку їх розмежування слід визначити підставу звернення до суду: відповідність правового акта Конституції України – конституційна юрисдикція чи законам України – адміністративна юрисдикція [7, с. 6].

Адміністративна та цивільна юрисдикція. Відповідно до ст. 1 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) [8], завданням цивільного судочинства є справедливий неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Глава 2 ЦПК України визначає цивільну юрисдикцію, ст. 15 даного кодексу передбачає компетенцію судів щодо розгляду цивільних справ. Відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦПК України, суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо: захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; спорів з приводу призначення, обчислення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, речового майна, пайків або грошової компенсації замість них; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

Між адміністративною та цивільною юрисдикцією колізії виникають через те, що публічно-правові утворення (державна, територіальна громада) можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин (наприклад, цивільних), так і суб'єктами публічних правовідносин (наприклад, конституційних). Від імені цих утворень виступають відповідні органи – державні чи комунальні. Причому статус цих органів визначається виключно нормами публічного права, незалежно від того, які права публічно-правового утворення (цивільні чи публічні) вони мають намір реалізувати.

Інша колізія між цивільною та адміністративною юрисдикцією виникає через те, що правову охорону певних приватних прав особа може отримати лише після того, як держава визнає ці права. Таке визнання у формі реєстрації (посвідчення, підтвердження) є владною управлінською функцією і складає предмет діяльності адміністративного суду. Разом із тим, спори з приводу приватних прав, які визнані державою, належать до цивільної юрисдикції.

Адміністративна та господарська юрисдикція. Причиною конфлікту між господарською та адміністративною юрисдикціями стали випадки, коли приватні правовідносини з одного боку та публічно-правові (управлінські) з іншого мають спільний об'єкт.

Наприклад, одна й та ж державна (комунальна) земельна ділянка одночасно виступає безпосереднім об'єктом у відносинах із її продажу фізичній чи юридичній особі (цивільні правовідносини) та опосередкованим об'єктом у відносинах із прийняття щодо такого продажу відповідного адміністративного акта державним чи комунальним органом (адміністративні правовідносини).

Так само певний об'єкт права інтелектуальної власності одночасно може бути, з одного боку, безпосереднім об'єктом приватних правовідносин між собою, яка вважає себе власником цього об'єкта, та усіма іншими особами, і, з іншого боку, опосередкованим об'єктом адміністративних правовідносин між згаданою особою та адміністративним органом з приводу державної реєстрації прав на цей об'єкт.

Перший із наведених випадків породжений тією обставиною, що держава (територіальна громада), незалежно від того, який свій статус вона реалізує (цивільно-правового власника чи носія влади), завжди діє виключно через певні органи влади. Причому такі органи завжди виступають виключно як носії владних повноважень; відносини з представництва органом влади інтересів держави чи територіальної громади перед третіми (у тому числі й приватними) особами регулюються публічними (переважно адміністративними) нормами права. Тому в судовій практиці виникло питання, до якої юрисдикції належать спори з приводу адміністративних дій, що вчиняються на реалізацію статусу держави (територіальної громади) як цивільно-правового власника? Такі дії фактично належать одночасно і до цивільно-правових відносин із відчуження державних земель, і до адміністративних правовідносин із прийняття адміністративного акта про таке відчуження. Нещодавно Конституційний Суд України дав відповідь на це питання: спори

з приводу такої адміністративної діяльності належить розглядати в порядку саме адміністративного судочинства [9].

Із приводу другого з наведених випадків необхідно зазначити таке. Індивідуально-правовий організуючий вплив держави (територіальної громади), у тому числі й у вигляді державної реєстрації певних прав приватних осіб, здійснюється не лише для узгодження загальносупільних інтересів з інтересами конкретних осіб, а й інтересів цих осіб із третіми особами, права яких можуть бути зачеплені таким організуючим впливом. Кожній особі, у тому числі згаданим третім особам, гарантується участь у процесі прийняття адміністративного рішення, яким можуть бути зачеплені її права (п. 9 ч. 3 ст. 2 КАС України). Висловлювалися пропозиції, щоб закріпити таке право третіх осіб окремо в процедурі державної реєстрації прав на винаходи (корисні моделі). Таким чином, визнається, що адміністративний орган при прийнятті певного адміністративного акта може і зобов'язаний розглядати (брати до уваги) серед інших обставин також і відповідні приватноправові конфлікти між приватними (невладними) учасниками адміністративної процедури. Якщо приватноправові конфлікти можуть бути предметом дослідження з боку адміністративного органу, то логічно припустити, що вони можуть бути предметом дослідження і з боку адміністративного суду.

Відповідно до ст. 12 Господарського процесуального кодексу [10] (далі – ГПК) господарським судам підвідомчі: справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна, та з інших підстав; справи про банкрутство; справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції; справи, що виникають з корпоративних відносин; справи у спорах щодо обліку прав на цінні папери; справи у спорах, що виникають із земельних відносин, у яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів.

Аналізуючи КАС України та ГПК, із господарськими спорами можуть перетинатися наступні категорії справ: спори суб'єкта господарювання із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних пов-

новажень у випадках, встановлених Конституцією та законами України.

Спільним в адміністративних та господарських справах є те, що і позивачем, і відповідачем є державні органи, їх посадові та службові особи. В адміністративних справах це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. У господарських – державні органи, прокурори та їх заступники, які звертаються до господарського суду в інтересах держави; Рахункова палата, яка звертається до господарського суду в інтересах держави в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України.

З тією відмінністю, що однією зі сторін в адміністративних справах повинні бути державні органи, їх посадові та службові особи, які мають необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень, а саме: здійснення цими органами, їх посадовими та службові особами владних управлінських функцій, причому ці функції повинні здійснюватися відповідним суб'єктом у саме тих правовідносинах, у яких виник спір.

Якщо суб'єкт (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює зазначених владних управлінських функцій (щодо іншого учасника спору), то такий суб'єкт не перебуває «при здійсненні управлінських функцій» і не має встановлених КАС України ознак суб'єкта владних повноважень, і, отже, спір за участю останнього не може бути вирішений у порядку адміністративного судочинства.

Також межі адміністративної юрисдикції провести досить легко, якщо використовувати такий критерій, як метод правового регулювання. В основі адміністративно-правового методу регулювання лежить особливе повноваження (владна управлінська функція), яким наділяється один (або кілька) учасників матеріальних правовідносин. Носій такого особливого повноваження має можливість керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого носія повноважень (суб'єкта владних повноважень).

Наведене повноваження є основним елементом методу адміністративно-правового регулювання; у доповнення цього елементу Верховний Суд України у своїх правових позиціях сформулював ще низку інших (неосновних) елементів. До таких елементів, перш за все, віднесено мету реалізації повноваження (владної управлінської функції) та його виключний характер.

Так, метою реалізації повноваження є виконання державних завдань (покладених на державу конституційних обов'язків), задоволення загальносуспільних інтересів. Виключність повноваження означає, що відповідний суб'єкт владних повноважень є єдиним його носієм щодо регулювання певних суспільних відносин на відповідній території [11, с. 32].

Також, як зазначається в п. 6 Рекомендацій президії Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості та підсудності справ господарським судам» [12], господарським судам слід мати на увазі, що не всі угоди, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх повноважень, відносяться до адміністративних договорів. Згідно зі ст. 3 КАС України, адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. Тобто зі змісту адміністративного договору вбачається наявність відносин влади й підпорядкування, що відрізняє його від цивільних угод. У разі ж укладання цивільної угоди між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності договірні відносини між сторонами ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться угоди, укладені за правилами Цивільного кодексу України, інших актів цивільного та господарського законодавства.

Відтак якщо позов, який підлягає розгляду за правилами ГПК, помилково подано на підставі норм КАС України, господарським судам слід перевіяти позовні матеріали на предмет їх узгодженості з приписами ст. 55 і 57 ГПК і, у разі невідповідності цих матеріалів зазначеним приписам, керуватися вимогам ст. 3 ГПК.

Також слід розуміти, що в господарських судах розглядаються та вирішуються спори між суб'єктами господарювання з приводу майнових та інших відносин, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності; відносин, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованих на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та ін.).

Наприклад, варто розрізняти обласне управління СБУ або МВС як оперативно-слідчий орган – суб'єкт владних повноважень і те саме управління як суб'єкт господарювання у відно-

синах, де воно виступає або як майновий позивач, або як майновий відповідач.

Отже, нечітка визначеність підсудності справ призводить до випадків, коли один і той самий спір може розглядатись різними судами. Це створює підґрунтя для різного роду рейдерських схем, а також інших зловживань процесуальними правами, аналогічних тим, що нині мають місце в корпоративних спорах.

Список літератури: 1. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900. 2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Пасенюк О. Підходи до удосконалення законодавства та практики у сфері розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду. – 2009. – № 1. – С. 3–9. 4. Кодекс адміністративного судочинства України : станом на 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 466. 5. Щодо розмежування господарської та адміністративної юрисдикції : лист Верховного Суду України від 26 груд. 2005 р. № 443/06 // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 14–23. 6. Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. 7. Смокович М. Адміністративна та конституційна юрисдикції: проблеми розмежування / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду. – 2010. – № 1. – С. 3–14. 8. Цивільний процесуальний кодекс України : станом на 18 берез. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492. 9. Щодо розмежування окремих видів юрисдикції : рішення Конституційного Суду України від 1 квіт. 2010 р. № 54/10 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – С. 35–45. 10. Господарський процесуальний кодекс : станом на 6 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56. 11. Пасенюк О. Зміст спірних правовідносин – надійна основа вітчизняної доктрини розмежування адміністративної та господарської юрисдикції // Вісник Вищого адміністративного суду. – 2010. – № 2. – С. 29–34. 12. Про деякі питання підвідомчості та підсудності справ господарським судам : рекомендації президії Вищого господарського суду України від 14 трав. 2007 р. № 220 // Юридичний вісник України. – 2007. – № 33. – С. 5–7.

Надійшла до редколегії 27.09.2010

На основе проведенного анализа национального законодательства определены особенности разграничения административной юрисдикции от конституционной, гражданской и хозяйственной.

The features of the differentiation between the administrative jurisdiction and the constitutional, civil and economic jurisdictions basing on the analysis of national legislation are determined.