

УДК 342.9

*А. Ю. Коротких,
суддя Київського апеляційного адміністративного суду*

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ТА ІНШИМИ СУДАМИ

У статті досліджуються проблеми розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами. Розкривається сутність адміністративної, господарської, конституційної юрисдикцій та юрисдикції загальних судів.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративний суд, проблеми розмежування, господарське судочинство.

Запровадження системи адміністративних судів викликало необхідність розмежування судів адміністративної юрисдикції та судів інших юрисдикцій. Актуальність даної проблеми було зумовлено, насамперед, участю органів публічної адміністрації як в приватно-правових, так і в публічно-правових відносинах.

Адміністративні суди функціонують в єдиній системі судової влади, а тому проблеми та критерії розмежування їх між собою потребують особливої уваги. На сьогодні відсутні законодавчо визначені єдині критерії розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами у зв'язку з чим дану проблему важко вирішити без вживання конкретних заходів.

Дослідженням питання розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами займаються О.А.Беляневич, М.М.Бородін, Г.П.Литвинова, І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда, О.М.Пасенюк, А.О.Селіванова, О.Ю.Шустік, Н.В.Янюк та інші. Проте, як свідчить судова практика, загальні, господарські та адміністративні суди потребують особливої уваги, адже єдиного законодавчого акту, який передбачає особливості кожної з наведених юрисдикцій та правила їх розмежування відсутній.

Метою статті є розмежування адміністративної та інших видів юрисдикцій. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступне завдання: дослідити сутність господарської, конституційної юрисдикцій та юрисдикції загальних судів, встановити їх відмінні та схожі риси із адміністративною юрисдикцією.

Розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій

Розмежування юрисдикції господарських та адміністративних судів доцільно розпочинати із визначення предмета їх юрисдикції.

Згідно ст.12 ГПК України господарським судам підвідомчі:

1) справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім:

- спорів про приватизацію державного житлового фонду;

- спорів, що виникають при погодженні стандартів та технічних умов;
 - спорів про встановлення цін на продукцію (товари), а також тарифів на послуги (виконання робіт), якщо ці ціни і тарифи відповідно до законодавства не можуть бути встановлені за угодою сторін;
 - спорів, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції Конституційного Суду України та адміністративних судів;
 - інших спорів, вирішення яких відповідно до законів України та міжнародних договорів України віднесено до відання інших органів;
- 2) справи про банкрутство;
 - 3) справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції;
 - 4) справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між господарським товариством та його учасником (засновником, акціонером), у тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками, акціонерами) господарських товариств, що пов'язані із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства, крім трудових спорів;
 - 5) справи у спорах щодо обліку прав на цінні папери;
 - 6) справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів;
 - 7) справи у спорах з майновими вимогами до боржника, стосовно якого порушено справу про банкрутство, у тому числі справи у спорах про визнання недійсними будь-яких правочинів (договорів), укладених боржником; стягнення заробітної плати; поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника, за винятком спорів, пов'язаних із визначенням та сплатою (стягненням) грошових зобов'язань (податкового боргу), визначених відповідно до Податкового кодексу України, а також справ у спорах про визнання недійсними правочинів (договорів), якщо з відповідним позовом звертається на виконання своїх повноважень контролюючий орган, визначений Податковим кодексом України;
 - 8) справи за заявами про затвердження планів санації боржника до порушення справи про банкрутство [1].

Незважаючи на законодавче закріплення категорій справ підвідомчих як адміністративним, так і господарським судам виникають певні труднощі щодо віднесення публічно-правових спорів, що виникають у сфері господарювання до юрисдикції адміністративних судів, що відповідно зтягує розгляд справи. Для того, щоб зрозуміти проблему неналежного розмежування судових юрисдикцій розглянемо приклад наступної справи. Так, Вищий адміністративний суд України провівши розгляд справи у порядку письмового провадження за позовом ОСОБИ_1 до Інспекції Державного Архітектурно-будівельного контролю Управління містобудування і архітектури Севастопольської міської державної адміністрації про скасування дозволу на виконання будівельних робіт за касаційною скаргою ОСОБИ_2 на постанову Ленінського районного суду м. Севастополя від 4 квітня 2007 року та ухвалу Апеляційного суду міста

Севастополя від 7 червня 2007 року, встановив: постановою Ленінського районного суду м. Севастополя від 4 квітня 2007 року позов задоволено.

Не погоджуючись із постановою суду першої інстанції, третя особа звернулася із апеляційними скаргами до суду апеляційної інстанції щодо скасування зазначеного вище рішення. Ухвалою Апеляційного суду м. Севастополя від 7 червня 2007 року апеляційні скарги ОСОБА_2. Було залишено без задоволення, постанову суду першої інстанції залишено без змін.

Не погоджуючись із постановою суду першої та ухвалою суду апеляційної інстанції ОСОБА_2 звернувся із касаційною скаргою до Вищого адміністративного суду України, в якій просив скасувати постанову суду першої та ухвалу суду апеляційної інстанції, посилаючись на порушення норм матеріального та процесуального права.

За результатами розгляду справи Вищим адміністративним судом України в процесі розгляду справи було встановлено, що справа не є публічно-правовим спором і не підпадає під визначення справи адміністративної юрисдикції (адміністративна справа), яке наведене у п.1 ч.1 ст.3 КАС України і компетенція адміністративних судів, встановлена ст. 17 Кодексу, на цей спір не поширюється, оскільки вимоги позивача не стосуються захисту його прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади.

Таким чином, Вищий адміністративний суд України скасував рішення попередніх інстанцій та закріпив в ухвалі від 24 березня 2009 року в справі №к-14708/07, що справа підлягає розгляду в межах іншої судової юрисдикції [2].

Для того, щоб визначитись із судовою юрисдикцією знадобилось 2 роки та значна кількість судових витрат. Подібне затягування розгляду справи спричиняє лише неможливість своєчасного та належного захисту прав та законних інтересів, тому вкрай якнайшвидше необхідно визначити та законодавчо закріпити в кодифікованих актах принципи та критерії розмежування судової юрисдикції.

Аналіз судової практики свідчить, що однакові спори можуть розглядатись одночасно в порядку адміністративного та господарського судочинства. Найбільша кількість таких труднощів спостерігається при вирішенні земельних та податкових спорів. В деяких випадках суди відмовляють у прийнятті позовної заяви з приводу непідсудності роз'яснюючи право звернутись до суду іншої юрисдикції, який також при зверненні відмовляє у прийнятті позовної заяви вказуючи на непідсудність суду даної юрисдикції.

У Верховній Раді України свого часу був зареєстрований Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів» від 12.09.2006 р. за № 2146, який передбачав розмежування юрисдикції господарських та адміністративних судів залежно від суб'єкта спору. Законопроект передбачав, що публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт господарської діяльності, мають розглядатися за правилами

господарського судочинства [3]. Реєстрація даного проекту Закону ознаменувала гостру дискусію стосовно розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій. Було чітко сформовано дві позиції на дану проблему: перша позиція (представників сфери господарювання) – узгоджувала положення проекту, друга позиція - адміністративістів, навпаки, висміювала та заперечувала проти положень проекту.

Вважаємо, що зазначений в проекті Закону підхід розмежування юрисдикцій є помилковим, адже не слід забувати, що господарські та адміністративні правовідносини переплітаються між собою, що апріорі унеможливорює чітке встановлення меж юрисдикцій. Господарські відносини виникають в публічній та приватній сферах, тому суб'єкт господарювання може порушити не тільки норми господарського права, а й адміністративного. При цьому порушення адміністративного законодавства може бути і не пов'язаним із здійсненням господарської діяльності. Таким чином, необхідно враховувати не тільки суб'єкт спору, а й характер правовідносин.

Розмежування господарської та адміністративної юрисдикцій проводиться враховуючи характер функцій органу державної влади та їх причинний зв'язок із виникненням публічно-правового спору. Досить вдало з цього приводу зазначає Д.В.Шевченко, який вважає, що стосовно розмежування юрисдикцій треба просто читати КАСУ, де сказано, що якщо відносини пов'язані з управлінською функцією – це адміністративна юрисдикція. Але варто розуміти, що управлінська функція пов'язана з певним управлінням діяльності, але в жодному разі не з управлінням власності. Якщо вирішується питання власності – це цивільні та земельні відносини, і їх варто розглядати лише в цивільних та господарських судах, залежно від суб'єктного складу спору» [4, с. 34].

Погоджуємось із твердженням Д.В.Шевченка та вважаємо, що проблема розмежування розглядуваних юрисдикцій є дещо перебільшеною. Численні дискусії на доктринальному та законодавчому рівні свідчать про небажання представників господарського права залишати категорії справ, які їм були раніше підвідомчі у віданні адміністративних судів.

На нашу думку, необхідно передбачити як в КАСУ, так і ГПК критерії розмежування господарської та адміністративної юрисдикції, бо в іншому випадку - неоднозначність судової практики та позиції законодавця буде породжувати ще більшу кількість труднощів при вирішенні питань юрисдикції.

В свою чергу, є точка зору, відповідно до якої проблема розмежування юрисдикцій вбачається в тому, що сьогодні ГПКУ все ще містить норми, які дозволяють господарським судам вирішувати спори щодо рішень державних органів, у тому числі щодо розпорядження земельними ділянками. З метою недопущення випадків розгляду і вирішення господарськими судами таких спорів пропонується виключити у частині третій статті 5 ГПКУ слова «державних та інших органів», а із абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 ГПКУ - слова «та із інших підстав» [5].

На нашу думку дана пропозиція заслуговує на увагу, її реалізація забезпечити повне відмежування органів публічної адміністрації від сфери господарювання. Однак, елементи публічності та приватності не є взаємовиключними, вони є доповнюючими, а тому потрібно розмежування здійснювати не тільки за суб'єктами правовідносин, а й враховувати зміст правовідносин в цілому.

Розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції

Предметом адміністративної юрисдикції є діяльність органів публічної влади, які являють собою сукупність організаційних, фінансових та інших заходів спрямованих на регулятивний вплив поведінки конкретних приватних осіб. Предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів, яка також передбачає регулятивний вплив на окремі категорії населення або на загальне врегулювання суспільних відносин. Відмітимо, регулятивний вплив предмету конституційної юрисдикції може стосуватись і окремих осіб, наприклад у випадку помилування.

Збіг предметів юрисдикцій спостерігається в регулятивному впливу, у здійсненні контрольної діяльності суспільних відносин. Водночас, регулятивний вплив в рамках конституційної юрисдикції має загальномасштабний характер, а регулятивний вплив в рамках предмету адміністративної юрисдикції застосовується лише стосовно конкретних приватних осіб.

Проблема розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій полягає, насамперед, у законодавчо визначених повноваженнях. Адміністративні суди уповноважені відповідно до п.1.ч.2.ст.17 КАСУ розглядати спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [6].

Водночас, юрисдикція Конституційного Суду передбачає вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) низки підзаконних актів, визначених п. 1 ч.1 ст. 150 Конституції України (підзаконні правові акти Верховної Ради України, акти Президента і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим). При цьому дані питання розглядаються Конституційним Судом України за ініціативою: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим [7].

Зазначені законодавчі приписи свідчать, що акти вищих органів влади можуть буди предметом як контролю з боку адміністративних судів, так і контролю Конституційного Суду України. Закріплення вказаних повноважень не передбачає жодних роз'ясень стосовно розмежування юрисдикцій, що, у свою чергу, породжує чимало дискусійних питань.

На нашу думку, подібне визначення підвідомчості адміністративних судів та Конституційного Суду України зумовлено відсутністю інституту скарги в конституційному судочинстві. В конституційному провадженні перевіряється

лише відповідність законодавчих норм Конституцій та здійснюється їх офіційне тлумачення, проте аж ніяк не розглядається спір.

Існують випадки, за яких адміністративні суди відмовляють у розгляді справ, які підвідомчі Конституційному суду України. Так, ухвалою від 29 січня 2008 року Вищий адміністративний суд України залишив без змін ухвали районного та апеляційного судів про відмову у відкритті провадження у справі за позовом до Верховної Ради України про скасування нормативно-правового акта як такого, що суперечить Конституції. Зважаючи на те, що позивач заявив вимогу про визнання п.3 ст.1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» таким, що суперечить Конституції України [8].

На нашу думку, закріплення можливості оскарження нормативно-правових актів вищих органів влади до адміністративних судів забезпечує додаткову гарантію належного захисту прав та інтересів. Як зазначають О.М. Пасенюк та В.Г. Перепелюк додаткова регламентація повноважень органів державної влади на рівні закону покликана гарантувати участь державних органів та зацікавленої громадськості у процесі ухвалення рішень, з метою підвищення їх обґрунтованості, а відтак їх легітимності та ефективності. Передбачаючи взаємодію органів влади з приватними особами, відповідні правові інститути фактично уподібнюють природу державного регулювання до природи публічної адміністрації, чим включають його до сфери контролю з боку адміністративних судів [9, с.16].

Р.О. Куйбіда, досліджуючи питання розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій, наголошує, що ст. 124 Конституції, яка передбачає поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі [7] суперечить закріпленому у КАСУ обмеженому переліку суб'єктів уповноважених на звернення до Конституційного Суду України. Науковець зазначає, що неможливість звернення пересічного громадянина з питання про встановлення конституційної відповідності актів обмежує їх правовий статус [10].

Водночас, окрім недоліків законодавчого визначення юрисдикцій, існуючий розподіл юрисдикцій попереджує великий наплив справ та завантаженість Конституційного Суду України.

Проблема розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій потребує законодавчого втручання, зокрема пропонуємо прийняти єдиний акт, який би визначив критерії визначення підвідомчості справ або ж внести зміни до процесуальних законів.

Розмежування юрисдикції загальних судів і спеціалізованих (адміністративних судів).

Досить часто представники доктринальних досліджень ототожнюють судочинство адміністративне та судочинство судів загальної юрисдикції [11, с. 25]. Вважаємо, що вказане позиціонування викликане неоднозначним розумінням сутності функціонування адміністративних судів. Адже адміністративні суди покликані не просто захищати права та інтереси громадян,

а вирішувати спори зумовлені управлінською діяльністю органів публічної влади.

Доречно наголошує В.А. Туманов: «Таке розуміння адміністративного судочинства не відповідає усталеному значенню даного інституту в демократичних країнах, оскільки необхідно проводити розмежування між захистом прав громадян у сфері адміністративних правовідносин від покарання дрібних правопорушників та накладення стягнень у судовому порядку» [12, с. 16].

Ще одним підтвердженням розмежування адміністративного та загального судочинства є положення п. 3 ч. 3 ст. 17 КАСУ, де зазначено, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до компетенції адміністративних судів [6]. Тобто, із прийняттям КАСУ накладення адміністративних стягнень в рамках судової гілки влади здійснюється виключно судами загальної юрисдикції.

Водночас, п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ передбачає, що до підсудності адміністративного суду віднесені всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [6].

Вказані положення КАСУ свідчать про чіткий, але не явно виражений критерій розмежування підвідомчості адміністративних судів та судів загальної юрисдикції. Аналіз ст. ст. 17, 18 КАСУ свідчить, що адміністративні суди не уповноважені здійснювати накладення адміністративних стягнень, однак вони в праві вирішувати справи, в яких особа завіряє про порушення її прав та законних інтересів органом публічної адміністрації при виникненні або ж перебігу адміністративно-деліктних відносин. Адміністративні суди перевіряють факт слідування суб'єктами деліктної юрисдикції положенням закону.

В свою чергу, суди загальної юрисдикції забезпечують притягнення до адміністративної відповідальності порушника шляхом реалізації адміністративно-деліктного законодавства.

Таким чином, розмежування адміністративної та інших видів юрисдикції однозначно потребує чіткого дотримання приписів нормативно-правових актів. Проте проблема розмежування адміністративної та інших видів юрисдикцій на практиці залишається, адже закон не може охопити весь обсяг правил розмежування юрисдикцій. Законодавче розмежування між адміністративною та іншими видами юрисдикцій є складним процесом, а тому потребує подальшого удосконалення. На нашу думку, ефективність усунення труднощів на шляху встановлення та застосування критеріїв розмежування юрисдикцій залежить не тільки від напрацювань представників наукової сфери, але і від комплексного аналізу судової практики.

Література:

1. Господарський процесуальний Кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XI //Відомості Верховної Ради України (ВВР).-1992.- № 6.- ст.56
2. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі №к-14708/07 від 24 березня 2009 року// [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4312500>.
3. Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів: Проект Закону від 12.09.2006 р. за № 2146.
4. Шевченко Д.В. Земельні спори під пильним оком суддів // Земельнеправо України: теорія і практика. – 2009. – № 9. – С. 33–36.
5. Шокал А. Інтерв'ю Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка/А. Шокал//Правовий тиждень.- №18-19 (248-240).- 17 травня 2011 року// [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/>.
6. Кодекс адміністративного судочинства:Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV//Відомості Верховної Ради України (ВВР).-2005.- N 35-36.- N 37.- ст.446.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України (ВВР).- 1996.- № 30.- ст. 141.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2008 року // [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
9. Пасенюк О.М., Перепелюк В.Г. Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями: шляхи вирішення/ О.М. Пасенюк, В.Г.Перепелюк// Публічне право.- № 3 (7).- 2012.-С. 14-19.
10. Куйбіда Р.О. Проблеми розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій/Р.О.Куйбіда//Центр політико-правових реформ 17 вересня 2003 // [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua>.
11. Дурнев В. Нужен административный суд / В. Дурнев // Советская юстиция. – 1988.– № 6. – С. 25–26.
12. Ковлер А.И. Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В.А. Тумановым / А.И. Ковлер, В.А. Туманов // Государство и право 1998. – № 12. – С. 15–19.

Коротких А. Ю. Проблемы разграничения компетенции между административными и другими судами

В статье исследуется проблемы разграничения компетенции между административными и другими судами. Раскрывается сущность административной, хозяйственной, конституционной юрисдикций и юрисдикции общих судов.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административный суд, проблемы разграничения, хозяйственное судопроизводство.

Korotkih A. Y. Problems of powers distribution between the administrative and other courts

The article examines the problem of the distribution of powers between the administrative and other vessels. The essence of administrative, economic, constitutional, jurisdiction and the jurisdiction of the general courts.

Keywords: administrative jurisdiction of the administrative court, the delimitation problem, economic justice.