

СПЕЦИФІКА ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Семеній О.М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті досліджується та аналізується специфіка визначення категорій справ, які підлягають перегляду в провадженні адміністративного суду. Автор з'ясовує в чому полягає завдання адміністративного судочинства. У статті розглядаються критерії класифікації категорій адміністративних справ. Висновок статті зводиться до того, що судовий розсуд відіграє важливу роль у визначенні правової природи адміністративної справи.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, адміністративна юрисдикція, категорії адміністративних справ, публічно-правовий спір.

Постановка проблеми. Держава гарантує право на оскарження діяльності суб'єктів публічної адміністрації з приводу здійснення ними владно-управлінських функцій у судовому порядку. Однак, наявність у спірних правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації не відносить автоматично такий спір до публічно-правового. Даний факт свідчить, що не всі справи за участю уповноважених органів безспірно розглядатимуться судами адміністративної юрисдикції. Аналіз судової практики показує, що непоодинокими є випадки невірної розуміння законодавчих норм, встановлення юридичної природи спору, що є наслідком помилкового визначення юрисдикції суду.

Стан наукового дослідження. Теоретичну базу статті становлять наукові дослідження, зокрема, таких вчених як О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Л. М. Белкін, В. К. Колпаков, О. В. Константий, К. Рейтенайер, М. І. Смокович, М. М. Тищенко та деякі інші.

Метою статті є дослідити специфіку визначення категорій справ та публічно-правових спорів, які підлягають перегляду в провадженні адміністративного суду.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини 1 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого 2005 року (далі – *КАС України 2005 року*) [1], завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів при

здійсненні ними владних управлінських функцій та делегованих повноважень на підставі законодавства шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Отже, головним напрямком діяльності адміністративних судів законодавець вбачає захист від порушень суб'єктів владних повноважень.

Водночас, враховуючи стрімке проведення судової реформи у кінці 2016 та 2017 роках, що передбачає в тому числі й масштабні зміни до процесуальних норм, актуальним питанням є дослідження та аналіз таких змін. В контексті цього, необхідно звернути увагу, що у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого 2017 року (далі – *КАС України 2017 року*) [2], завдання адміністративного судочинства закріплено як справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Таким чином, законодавцем перенесено акценти у діяльності судів й зазначено, що основною функцією судів є вирішення спорів, яке здійснюється зі спеціальною метою – захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Якщо враховувати, що досудовий (чи як по іншому називають позасудовий) порядок також має на меті захист порушених суб'єктом владних повноважень прав, свобод та інтересів осіб, тоді, слід вважати доречним зазначене уточнення завдання адміністративного судочинства, оскільки

таке формулювання вказує місце та значення суду, а також нагадує про межі процесуального розсуду суду за які він не може виходити при перевірці адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації.

Враховуючи положення КАС України 2005 року, а саме стаття 17, законодавцем здійснено поділ публічно-правових спорів, які підлягають перегляду в провадженні адміністративного суду, у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владно-управлінських функцій, а саме:

- спори приватних осіб до суб'єктів владних повноважень про оскарження рішень/дій/бездіяльності;
- спори що стосуються питань перебування на публічній службі;
- компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень;
- спори, що виникають з адміністративних договорів;
- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у встановлених законодавством випадках;
- спори, пов'язані з виборчим процесом/процесом референдуму;
- спори, що виникають у частині доступу до публічної інформації.

В новій редакції КАС України 2017 року даний перелік міститься у статті 19, водночас його було доповнено окремими категоріями справ, на які поширюється адміністративна юрисдикція, а саме:

- щодо вилучення та примусового відчуження майна для суспільних потреб;
- щодо оскарження рішень різних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади та місцевого самоврядування;
- щодо формування складу органів державної влади та місцевого самоврядування;
- щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності у правовідносинах з приводу забезпечення потреб оборони;
- щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності органів охорони державного кордону з приводу правопорушень під час міжнародних пасажирських перевезень.

Важливим нововведенням, яке необхідно буде враховувати особі при подачі позову, є введення похідної позовної заяви, під якою планується розуміти вимогу, задоволення якої буде залежати від задоволення основної вимоги. У частині 3 статті 19 КАС України 2017 року запропоновано, щоб адміністративні суди не розглядали позовні вимоги, які будуть похідними від вимог у приватно-правовому спорі, що були заявлені разом з цими вимогами, якщо цей спір підлягає розгляду в іншому, ніж адміністративне, судочинстві, й знаходиться на розгляді відповідного суду. Не можна не погодитися із позицією правників-адміністративістів, які скептично ставляться до даного нововведення, оскільки воно є некоректним адже посягає на конституційне право особи на захист своїх прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин у адміністративних судах. З'являється ризик появи різної судової практики у схожих справах, так як суди різних юрисдикцій розглядатимуть не властиві їм справи, за відсутності необхідного для цього досві-

ду. Водночас, рівень ефективності та доцільності існування таких похідних позовів можна буде оцінити лише з плином часу на підставі аналізу судової практики.

Верховний Суд України неодноразово висловлювався, що законодавча невизначеність стосовно поняття «публічно-правові спори» на практиці створює випадки виникнення спірних ситуацій щодо правильного вирішення міжюрисдикційних спорів [3, с. 10].

Як приклад можна навести ухвалу Івано-Франківського окружного адміністративного суду про відмову у відкритті провадження в частині заявлених позовних вимог у справі № 809/1350/17 [4]. Так, позивачем – фізичною особою заявлені до Державної фіскальної служби України декілька вимоги, серед яких й вимога про визнання права на отримання статусу учасника бойових дій та встановлення факту участі позивача у бойових діях. Відмовляючи у відкритті провадження в частині вказаних вимог суд дійшов висновку про те, що зазначені вимоги підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, а відтак не можуть бути предметом спору в адміністративному судочинстві. Отже, позивач, заявляючи вказані вимоги, допустив помилку, що унеможливило здійснення адміністративного судочинства.

Частина 3 статті 17 КАС України 2005 року та частині 2 статті 19 КАС України 2017 року допомагає відмежовувати адміністративні спори від спорів, що належить розглядати судами інших юрисдикцій. Відтак, в адміністративному судочинстві не розглядаються справи, що відносяться до юрисдикції Конституційного Суду України, до кримінального судочинства, щодо адміністративних стягнень та ті, що віднесені до внутрішньої діяльності чи компетенції об'єднань громадян.

Аналіз вказаних статей зумовлює до висновку, що викладений перелік справ є невиключним та сформований в залежності від змісту діяльності суб'єктів владних повноважень. Вбачається, що доцільним було б закріпити типи публічно-правових спорів у відповідності до порушень прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб з боку суб'єктів владних повноважень в межах реалізації ними компетенції, визначеної законодавством. За таким розподілом вирішиться питання щодо необхідності розгляду адміністративними судами справ за позовами суб'єктів публічного адміністрування й нарешті буде забезпечено повною мірою виконання завдання адміністративного судочинства – захист від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Вітчизняною адміністративною юстицією запроваджено, що усі справи, які надходять до адміністративного суду чи до місцевого загального суду як адміністративного суду, підлягають розмежуванню для розподілу їх за категоріями. Процес розподілу справ має значення для виявлення складності справи, систематизації та узагальнення судової практики, відображення статистичних даних.

На сьогоднішній день розмежування справ здійснюється згідно Класифікатора категорій адміністративних справ, оформленого Рішенням Ради суддів адміністративних судів України [5], що фактично є вже його третьою редакцією.

Відповідно до Класифікатора початковими критеріями за якими може відбуватись розподіл справ запропоновано сприймати: предмет оскарження, зміст спірних правовідносин, суб'єкта владних повноважень та предмет захисту. Однак, більшість з цих ознак не підходять для класифікації з огляду на наступне. *Предмет оскарження* по своїй суті є правовою формою діяльності уповноваженого суб'єкта, проте для з'ясування судом чи було дотримано положення законодавства при реалізації дискреційних повноважень важливим є не форма, а зміст здійсненої діяльності. Відмежовувати справи відповідно до класифікації суб'єктів публічної діяльності є оманливим, оскільки одна сфера правовідносин може відноситись до компетенції декількох суб'єктів, до того ж, складнощі будуть зумовлені й тим, що нерідко їх діяльність припиняється й відбувається передача повноважень іншим суб'єктам. Вказані обставини створюють ризик запровадження різної судової практики щодо одних і тих же спірних правовідносин. Така ознака як *предмет захисту* також не може бути визначальною ознакою при розподілі справ між собою, оскільки створюватиме мішанину між тими чиї права захищаються й тими суб'єктами, чия діяльність перевіряється на відповідність законодавству. Зокрема, аналізуючи стан здійснення судочинства в Україні Верховний Суд України зазначив, що справи за зверненням контролюючих, фіскальних органів про стягнення нарахованих недоїмок з обов'язкових платежів слід вивести з-під обов'язкової юрисдикції суду, адже це прямо суперечить завданню адміністративних судів – захисту прав людини від порушень з боку держави, державних органів, а не навпаки [6, с. 11-12].

З урахуванням наведеного, шляхом відбору серед усіх ознак, найоптимальнішим критерієм для здійснення класифікації категорій адміністративних справ є їх розподіл за *юридичним змістом спірних правовідносин*, зокрема, справи щодо виборчих правовідносин, державної політики у сфері національної безпеки та оборони, у сфері науки, освіти, культури, спорту, економіки, публічної служби, адміністративних податків, зборів і платежів тощо. Втім, КАС України

2017 року передбачає зміни суб'єктного принципу розмежування юрисдикції на предметний.

Водночас, слід відзначити що дана класифікація не є беззаперечно правильною, у зв'язку з чим, науковці повсякчас шукають нові шляхи більш вдалого розмежування категорій адміністративних справ. Зокрема, О. М. Бандурка запропоновано класифікувати адміністративні провадження відповідно до адміністративних правовідносин [7, с. 107-262], серед яких виокремлено правовідносини: щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів управління; щодо прийняття індивідуальних актів управління; щодо звернень громадян; щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного впливу; щодо приватизації державного або комунального майна; щодо земельних, податкових правовідносин тощо.

Інший варіант класифікації адміністративних справ, що був запропонований науковцями В. К. Колпаковим та Л. М. Белкіним [8, с. 36; 9, с. 2-5], полягає у поділі справ залежно від наявності у них відносин адміністративних зобов'язань, зокрема, відносини: щодо публічного управління, у сфері надання адміністративних послуг; щодо відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого порядку і правил; щодо відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність.

Висновки. Підсумовуючи вище вказане зауважимо, що так чи інакше, яка з класифікацій буде «правильною» для розподілу справ покаже судово-практика, на підставі аналізу якої у подальшому можуть бути внесені зміни чи доповнення в ті чи інші категорії справ. Безперечно, серед вказаних класифікацій категорій адміністративних справ ніяких сумнівів не викликає факт, що правова природа запропонованих категорій адміністративних справ та порядок їх розгляду повинні визначатись в межах судового розсуду. Питання допустимості та доцільності меж компетенції адміністративних судів в процесі здійснення судового захисту прав та інтересів осіб є актуальним, оскільки є неврегульованим в законодавстві та малодослідженим з доктринальної точки зору, у зв'язку з чим виникає потреба в його опрацюванні.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35-36, 37. – Ст. 1358.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
3. Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році: Збірник Верховного Суду України в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» // Верховний Суд України. – 112 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/\\$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf).
4. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 11 жовтня 2017 року у справі № 809/1350/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69463753>.
5. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114 // Рада суддів адміністративних судів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114/.

6. Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році: Збірник Верховного Суду України в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» // Верховний Суд України. – 112 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/\\$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf).
7. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 287 с.
8. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33-38.
9. Белкін Л. М. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в державному управлінні / Л. М. Белкін // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2013. – № 6. – С. 1-9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_7.

Семеній Е.Н.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

СПЕЦИФИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИЙ ДЕЛ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Аннотация

В статье исследуется и анализируется специфика определения категорий дел, которые подлежат пересмотру в производстве административного суда. Автор выясняет в чём состоит задача административного судопроизводства. В статье рассматриваются критерии классификации категорий административных дел. Вывод статьи сводится к тому, что судебное усмотрение играет важную роль в определении правовой природы административного дела.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, административная юрисдикция, категории административных дел, публично-правовой спор.

Semenii O.M.

Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE SPECIFICS OF THE DETERMINATION OF THE CATEGORIES OF CASES OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Summary

The article explores and analyzes the specifics of the determination of the categories of cases that are subject to review in the proceedings of an administrative court. The author identifies what the task of the administrative proceedings is. The article handles the criteria of classification of the categories of administrative cases. The conclusion of the article is that the judicial discretion plays an important role in determining the legal nature of the administrative case.

Keywords: administrative court, administrative proceedings, administrative jurisdiction, the categories of administrative cases, public-law dispute.