

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-9>

Пасенюк Олександр
кандидат юридичних наук

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ – ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙ

Анотація. Підрозділ присвячений аналізу складних колізій судових юрисдикцій, застосуванню критеріїв розмежування юрисдикцій, необхідності їх удосконалення і пошуку нових критеріїв. Вирішенню проблем розмежування адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції в судочинстві України через тлумачення окремих понять адміністративного та адміністративно-процесуального права, через судову практику.

Ключові слова: розмежування юрисдикцій, адміністративна юрисдикція, критерії розмежування, адміністративне судочинство, спеціалізація суду, публічно-правовий спір, адміністративний акт, управлінські правовідносини, приватноправовий спір, владна управлінська функція, суб'єкт владних повноважень.

Вступ

Проблеми розмежування юрисдикцій завжди були актуальними у вітчизняному судочинстві, але вони стали гострішими після запровадження в Україні адміністративного судочинства, побудови системи адміністративних судів протягом 2005–2009 років. Причому, ці проблеми почали загострюватись не з початку процесуальної діяльності адміністративних судів, а значно пізніше. Чому так сталося?

Конституція України [1] констатує, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (частина

З статті 124), а також встановлює механізм, завдяки якому таке завдання має виконуватись: шляхом спеціалізації судової діяльності (стаття 125). Система судів в Україні є досить розгалуженою: Конституційний Суд України, загальні суди та спеціалізовані суди різних юрисдикцій (зокрема адміністративної і господарської). Тому перед законодавцем постало завдання – розподілити правовідносини між згаданими судами.

При чому, належне виконання цього завдання є однією із найважливіших гарантій доступу особи до правосуддя. Певне правовідношення має бути 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 декілька судів. На практиці не лише позивачі, але й суди часто помиляються під час визначення власної компетенції щодо розгляду та вирішення справ. Це призводить до порушення права особи на швидкий і справедливий суд. І за таких умов можливості особи захистити свої права значно звужуються.

Такий стан речей не відповідає конституційним принципам побудови судової системи, зменшує ефективність правосуддя, підриває його авторитет в очах людей. Що дуже часто використовується засобами масової інформації та недобросовісними політиками, щоб відволікти народ від суттєвих економічних і соціальних проблем в нашій державі.

З точки зору одних науковців, спеціалізація суду – це закономірний процес, викликаний значним розширенням судової юрисдикції [2, с. 254]. З іншої точки зору, запровадження спеціалізації судів жодною мірою не змінює (не звужує і не розширює) юрисдикцію судів, а лише розподіляє її між окремими спеціалізованими судами [3, с. 35]. З нашої точки зору, спеціалізація суду означає не стільки його організаційне

відмежування від судів решти юрисдикцій, оскільки відокремленість його юрисдикції. Спеціалізація означає обмеження компетенції суду певними категоріями спорів. Проте, це не передбачає, що перелік таких категорій має бути вичерпним, закритим. Український законодавець, виділяючи цивільну, господарську, адміністративну чи іншу спеціалізацію, повинен мати намір якомога чіткіше відмежувати одну юрисдикцію від іншої, не заперечуючи при цьому її відкритого характеру (можливість, наприклад, розгляду адміністративним судом будь-якого виду публічно-правового спору, що не віднесений до іншої спеціалізації).

1. Проблеми розмежування судових юрисдикцій

Традиційно у теорії процесуального права під судовою юрисдикцією розуміють, з одного боку, властивості справи, які дозволяють певному суду взяти її до свого провадження, і, водночас, з іншого боку, право суду розглядати цю справу [4, с. 73–75]. І традиційно критеріями розмежування юрисдикції є:

- 1) характер відносин (публічно-правові, цивільні, земельні, сімейні тощо);
- 2) суб'єкт звернення (фізична, юридична особа, суб'єкт владних повноважень);
- 3) наявність чи відсутність спору про право.

Цивільно-процесуальний кодекс (далі – ЦПК) Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) в редакції 1963 року (з послідуячими змінами), який продовжував діяти і в незалежній Україні з 1991 по 2005 рік, – містив таке правило: якщо адміністративний спір був поєднаний зі спором про право цивільне, то таку скаргу суд повинен залишити без розгляду. І в подальшому така скарга могла бути розглянута виключно у порядку цивільного позовного провадження.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який був прийнятий в 2005 році [5], замінив ці норми старого ЦПК УРСР в частині розгляду адміністративних спорів. Цивільне судочинство не було пристосовано до розгляду справ проти суб'єкта владних повноважень. В цивільному процесі відсутні спеціальні критерії 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 [6, с. 153]. Але виникло питання: у порядку якого виду судочинства слід розглядати такі адміністративні спори, які мають елементи спору про право цивільне.

Після набуття чинності КАСУ у вересні 2005 року до Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) надійшло з Верховного Суду України (далі – ВСУ) та Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) близько 8 тисяч касаційних адміністративних справ (справи із ВГСУ передавались згідно рішення спільної комісії обох Вищих судів, а справи із ВСУ були передані в односторонньому порядку без погодження критеріїв їх передачі). Справи були передані з врахуванням, в основному, двох критеріїв: суб'єктного складу (наявність суб'єкта владних повноважень) і характеру спору (публічно-правовий спір). Такої кількості справ ВАСУ не очікував, статистика Міністерства юстиції України щодо кількості адміністративних справ, які знаходились у провадженні судів цивільної і господарської юрисдикцій, була перебільшена у сотні разів. Але це не завадило ВАСУ, як касаційній інстанції, розпочати розгляд цієї величезної кількості справ, а крім того – до суду надходили нові касаційні скарги на рішення апеляційних судів, – без проблематики порушення інших

юрисдикцій. Проблеми розмежування, порушення юрисдикцій розпочалися значно пізніше.

Одна із причин загострення проблеми розмежування – це існування тривалий час інституту подвійної касації.

Протягом 2008–2017 рр. Верховний Суд України напружував позиції, якими фактично реанімував поняття «адміністративний спір, поєднаний зі спором про право цивільне» та відновив правило, передбачене старим ЦПК УРСР про необхідність розгляду таких спорів у порядку цивільного судочинства. Це мало метою – зняття гостроти проблеми, але лише у судовій практиці. І то не зовсім: адміністративні суди, в тому числі Вищий адміністративний суд України як касаційна інстанція, продовжували розглядати цю категорію спорів, особливо – земельні спори – в адміністративній юрисдикції протягом 2008–2017 років. Визнання неконституційним «інституту подвійної касації» (рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року номер 20-рп/2003 та від 11 березня 2010 року номер 8-рп/2010) не вирішило цю проблему до кінця [7; 8].

Тобто, протягом тривалого часу існувала конкуренція юрисдикцій щодо розгляду, наприклад, земельних спорів і спорів, пов'язаних з інтелектуальною власністю тощо. Це дуже часто приводило до зловживання сторін своїми процесуальними правами, наприклад, подання декількох позовів до різних юрисдикцій до одного й того самого відповідача з тим самим предметом та з тих саме підстав, – для отримання бажаного рішення в якійсь одній юрисдикції. Або такий конфлікт юрисдикцій давав можливість недобросовісним учасникам судового процесу подавати відповідні клопотання про закриття провадження у справі не з метою захисту своїх інтересів, а задля скасування судового рішення, винесеного, не на їх користь [9, с. 207].

Нова редакція КАСУ 2017 року внесла свої корективи в розгляд цієї категорії спорів, а саме: земельних спорів і спорів, пов'язаних з інтелектуальною власністю тощо. І на законодавчому рівні віднесла значну категорію спорів до цивільної і господарської юрисдикції. А у політичній та теоретичній площині це питання і досі викликає бурхливі дискусії.

Відповідно до вимог частини 4 статті 125 Конституції України предметну юрисдикцію адміністративних судів становлять розгляд і вирішення публічно-правових спорів. На перший погляд, це повинно на конституційному рівні забезпечити правову визначеність і прогнозованість формування відповідних процесуальних механізмів. Більше того, чинний КАСУ у п. 2 частини 1 статті 4 під публічно-правовим спором визначає спір, де хоча б однією із сторін здійснюються публічно-владні управлінські функції, в тому числі – на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоч одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

2. Критерії розмежування юрисдикцій

Аналізуючи судову практику 2005-2013 років, Пленум Вищого адміністративного суду України вказав, що, визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, суди мають враховувати, що КАСУ (в редакції до 2017 року), встановлює такі правила

відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикцій:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, подане у п.1 частини 1 статті 3 КАСУ;
- визначення видів публічних правовідносини (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані із публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині 1 статті 17 КАСУ;
- встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частині 2 статті 17 КАСУ);
- встановлення в частині 3 статті 17 КАСУ переліку публічно-правових спорів, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції [10].

Науковець Володимир Бевзенко підійшов до визначення критеріїв адміністративної юрисдикції з доктринальної точки зору і пропонує такий підхід. Перший критерій: наявність адміністративно-правових відносин; другий критерій: наявність у спірних правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації або фізичної особи, юридичної особи публічного права, котрі наділені адміністративними повноваженнями; третій критерій: здійснення суб'єктом публічної адміністрації певного виду адміністративної діяльності (публічного адміністрування) або здійснення приватною, публічною фізичною, юридичною особою адміністративних повноважень; четвертий критерій: наявність адміністративного законодавства чи адміністративної норми, якими врегульовані спірні адміністративно-правові відносини; п'ятий критерій адміністративної юрисдикції: здійснення суб'єктом (суб'єктом публічної адміністрації, фізичною, юридичною особою) повноважень, передбачених адміністративним законодавством [11, с. 267].

Крім того, науковці продовжують відшукувати нові критерії, тлумачити класичні критерії розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикцій. Так, для визначення предметної юрисдикції адміністративних судів пропонується враховувати також наявність особливих вимог, установлених законодавством (наприклад, у визначеному законодавством порядку допускається розгляд приватноправових спорів третейськими судами). Пропонуються також більш складні критерії, як: онтологічні характеристики, пов'язані із сутністю спору; причиново-наслідковий зв'язок наявності відносин, із яких слідує спір про приватне або публічне право. А також такий критерій – як судова практика [12, с. 16].

Таким чином, варто наголосити, що критеріями визначення судової юрисдикції є передусім суб'єктний склад правовідносин, предмет спору й характер матеріальних спірних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ. Такий підхід, на думку деяких науковців, є загальнозживаним у межах судової практики [13, с. 389].

Але, не слід забувати, що крім критеріїв адміністративної юрисдикції, однією з передумов захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-правових відносин має бути насамперед факт порушення суб'єктивного права суб'єктом владних повноважень.

У свою чергу, у статті 19 нової редакції КАСУ (2017) законодавець конкретизував та навів вичерпний перелік публічно-правових спорів, які розглядаються та вирішуються в рамках саме адміністративного судочинства. Здавалося б, законодавець обрав послідовний підхід до вирішення проблеми розмежування юрисдикцій: узагальнено-абстрактне формулювання (захист прав, свобод та інтересів особи у сфері

публічно-правових відносин) доповнюється достатньою мірою конкретизованим переліком публічно-правових спорів, які становлять предметну юрисдикцію адміністративних судів (частина 1 статті 19 КАСУ). І слід врахувати, що цей перелік значно збільшився порівняно з редакцією частини 1 статті 17 КАСУ в редакції 2005 року. І, на які спори не поширюється юрисдикція адміністративних судів (частина 2 статті 19 КАСУ).

Але, знову ж таки, поза межами законодавчого регулювання залишилися публічно-правові спори, пов'язані із законодавчою діяльністю, із здійсненням правосуддя, із дискрецією суб'єкта владних повноважень, – на які також не розповсюджується юрисдикція адміністративних судів. На ці питання намагається дати відповідь судова практика. Так, з цього приводу Верховний Суд України в своїй Постанові Пленуму ВСУ від 12.06.2009 року сформулював позицію: «...суди та судді при розгляді ними цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ» [14]. В свою чергу, Велика Палата Верховного Суду в своїй постанові від 28 лютого 2018 року зазначила: «Верховна Рада України при розгляді та прийнятті законів не виконує владних управлінських функцій, а реалізовує свої повноваження щодо законотворчої діяльності, що дає підстави дійти до висновку про те, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на спори про визнання незаконними законів України» [15, с. 6, 14].

Слід звернути увагу, що намагання законодавця формально у статтях КАСУ перерахувати належні до юрисдикції адміністративних судів справи у публічно-правових спорах, – справа невдячна, марна і мало дієва.

Суспільні відносини виникають, розвиваються і видозмінюються набагато стрімкіше, ніж національне законодавство. Немоżliво та й недоцільно у нормах КАСУ намагатися описувати і перераховувати всі публічно-правові спори.

Тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінки «публічності» юридичного спору, його належності до юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне «мірило» (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду [16, с. 401].

До парламенту кожного року і далі продовжують надходити законопроекти про вилучення окремих категорій адміністративних спорів із компетенції адміністративних судів і передачу їх до компетенції господарських судів. Підстава: ці спори тісно пов'язані з господарськими правовідносинами. Так само і в науці звучать пропозиції замінити поняття «адміністративні органи із регулювання економіки» поняттям «господарські органи»; а поняття «адміністративна діяльність – замінити поняттям «господарська діяльність» [17, с. 112, 116]. А податкові відносини – вважати різновидом зобов'язальних, очевидно цивільних правовідносин.

Тому із всього комплексу юрисдикційних колізій зупинимося лише на розмежуванні адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції.

3. Вирішення проблем розмежування через тлумачення базових понять процесуального і матеріального адміністративного права

При вирішенні цієї проблеми, на нашу думку, крім визначення критеріїв розмежування юрисдикцій необхідно звернути увагу на базові поняття КАСУ та їх взаємозв'язок з матеріальним адміністративним правом.

Передусім мається на увазі поняття «владна управлінська функція». На його основі визначені усі інші поняття КАСУ. Але саме це поняття «владна управлінська функція» залишилося без нормативного визначення. Не було б проблеми, якщо це базове процесуальне поняття «владна управлінська функція» мало б своє поняття-відповідник у матеріальному адміністративному праві чи доктрині адміністративного права. Проте такого відповідника немає. Більше того, жоден сучасний підручник із адміністративного права не містить навіть згадки про функції публічної адміністрації. За радянською традицією згадуються лише функції державного управління, а саме: прогнозування, планування, координація тощо. Ці функції зосереджуються тільки на внутрішній організації роботи системи державних органів. Вони не стосуються зовнішнього впливу публічної адміністрації на приватну особу.

Отже, необхідно відроджувати учення про функції публічної адміністрації – тобто напрями зовнішнього адміністративного впливу на приватних осіб. У Франції ці дві функції іменуються «підтриманням порядку» (правове регулювання) та «наданням публічних послуг» [18, с. 42–87], а у Німеччині «регулювальним публічним адмініструванням» та «публічним адмініструванням послуг» [19, с. 192–193]. Ці дві загальні функції визначають предмет адміністративного права цих двох країн.

У країнах колишньої Російської імперії, а потім республіках Радянського Союзу, протягом 20–90 років ХХ століття, не зважаючи на кардинальну зміну політичного устрою, напрями державного управління в силу об'єктивних цивілізаційних тенденцій – істотно не змінилися. Хіба що функція «забезпечення безпеки» набула неправових форм з репресивним змістом. А функція «публічних послуг» здійснювалася засобами одержавленої економіки. При цьому, наука адміністративного

права повернулася до категорій держави «загального добробуту» (поліцейської держави кінця XVIII століття). Основними методами державного управління були переконання та примус, завданням держави було переконати особу, у чому полягає її «щастя». Якщо особа з цим не погоджувалась, то держава примушувала особу бути «щасливою». Показово, що категорія «функція публічної адміністрації» взагалі зникла з наукового вжитку.

І це не дивно: ані у суспільній, ані у професійній свідомості громадян України, зазвичай, держава ще не розуміється як суб'єкт, який надає публічні послуги суспільству. Щоправда, в Україні у цьому напрямку є деякі практичні зрушення: утверджується інститут адміністративних послуг, модернізовано сектор соціального обслуговування. Конституційний Суд України своїм Рішенням від 20 червня 2007 року номер 5-рп/2007 визнав наявність «послуг соціального характеру» (з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо), що забезпечуються територіальною громадою [20].

Отже, нестабільність меж адміністративної юрисдикції, на нашу думку, зумовлена, насамперед, саме відсутністю вчення про функції публічної адміністрації. Так, владну управлінську функцію, поки таке вчення буде розроблятися, можна визначити як правовий організуючий вплив на умови життєдіяльності учасників спільних відносин з приводу реалізації влади українського народу через розгляд, вирішення та виконання державних і муніципальних справ, передбачених Конституцією та законами України, за винятком рішень про прийняття законів та рішень і дій суддів, спрямованих на розгляд правових спорів. А для потреб судової практики необхідно в статті 4 КАСУ дати визначення владної управлінської функції. А саме: «владна управлінська функція – це виключні

повноваження держави із виконання завдань (крім прийняття законів і правосуддя), покладених Конституцією та законами України на державу, Республіку Крим і територіальні громади».

Ключовим у цьому визначенні є термін «повноваження», який вказує на те, що орган публічної адміністрації не лише має право, а й зобов'язаний вчиняти певні дії; на цю ключову властивість функції ще сто років назад вказував професор В.Л. Кобалевський [21, с. 535].

Важливо, що ці повноваження є «виключними», тобто вчиняються на підставі і на виконання суверенної волі українського народу. Стаття 5 Конституції України прямо вказує на виключність влади українського народу.

Виключні повноваження належить здійснювати за призначенням – тобто з метою виконання тих «завдань та обов'язків», які покладені на державу Конституцією і законами України. Так, Конституцією України передбачені, наприклад, такі завдання держави, як захист конкуренції у підприємницькій діяльності, забезпечення стабільності грошової одиниці, забезпечення доступності повної загальної середньої освіти.

Окремо варто акцентувати на терміні «виконання», який характеризує діяльність публічної адміністрації як виконавчу. По-перше, він дозволяє відійти від терміну «управління», який сьогодні у суспільній свідомості нерідко асоціюється із радянським авторитаризмом. У Конституції України задекларовано, що роль держави, у тому числі і публічної адміністрації, – це служіння народові, виконання його волі. По-друге, термін «виконання» є більш нейтральним щодо змісту тих повноважень, які виконуються публічною адміністрацією. Маються на увазі як повноваження зі стримування активності громадян (наприклад, адміністративний арешт, зупинення екологічно небезпечної підприємницької діяльності); так і повноваження

зі сприяння активності громадян (наприклад, надання різного роду матеріальних чи нематеріальних благ).

Іншої думки щодо уточнення нормативної формули «владна управлінська функція» притримується відомий український вчений В. Авер'янов. Він вважає, по-перше, що термін «функція» має сутнісні недоліки і його потрібно замінити на термін «повноваження». По-друге, ознаку функції «управлінська», котра не відображає всього змісту діяльності суб'єкта владних повноважень, слід замінити такою ознакою, котра охоплювала б управлінські і неуправлінські функції даного суб'єкта – краще за все цьому відповідає ознака «повноваження виконавчої влади». По-третє, дефініція «повноваження» має відобразити повноваження не тільки зовнішнього (стосовно суб'єкта владних повноважень) спрямування, а й повноваження, що здійснюються через внутрішньоорганізаційне управління з урахуванням встановлених КАСУ винятків щодо спорів з відносин такого управління. І, на думку В. Авер'янова, найбільш доцільним варіантом уточнення формули «владна управлінська функція» міг би бути такий варіант: «повноваження виконавчої влади та внутрішньоорганізаційне управління у передбачених КАСУ випадках» [22, с. 13–14].

На нашу думку, такий доктринальний підхід до визначення формули «владна управлінська функція» є дуже цікавим і обґрунтованим, але в статтях КАСУ потребувало б подальшого нормативного роз'яснення і зробило б визначення термінів у статті 4 КАСУ дуже громіздкими.

Друге базове поняття для адміністративного судочинства – це «рішення суб'єкта владних повноважень», тобто адміністративний акт. Адміністративний акт є своєрідною серцевиною публічного адміністрування і яскравим орієнтиром відмежування публічно-правової сфери від приватно-правової сфери.

Водночас, як це не парадоксально, межа між цими двома сферами знаходиться у змісті того ж таки адміністративного акта. Адміністративний орган на виконання закону зазначає, яка частина приватної сфери певної особи має бути задіяна для реалізації публічних інтересів. Наприклад,

- якою мірою має бути обмежена особиста недоторканність під час особистого огляду пасажирів перед посадкою у літак;
- якою мірою має бути обмежена підприємницька діяльність для забезпечення екологічної безпеки.

Варто зазначити, що адміністративний акт – не єдиний спосіб визначення балансу між приватним і публічним інтересом. Такий баланс може бути встановлений безпосередньо:

- у законі, наприклад, заборона приймати металевий брукт у фізичних осіб, які не є суб'єктами господарювання [23];
- в нормативно-правовому акті адміністративного органу, наприклад, санітарні норми допустимого шуму у житлових будинках [24];
- в адміністративному договорі, наприклад, періодичність проведення поточного ремонту, яка визначається у охоронних договорах щодо об'єктів культурної спадщини [25].

Подібні обмеження відповідних приватних прав мають на меті гарантувати публічний інтерес, потреби кола третіх осіб. Одночасно такі обмеження можуть бути кордоном між приватними сферами цілком конкретних осіб.

У зв'язку з цим варто зупинитися докладніше на щойно наведеному прикладі щодо обмеження шуму. Ресторан, який знаходиться у житловому будинку, перевищуючи норми шуму, – порушує не тільки публічний інтерес, але й приватний інтерес

мешканців будинку. Для захисту своїх інтересів мешканці будинку мають можливість скористатись правом подання як цивільного позову проти ресторану, так і заяви до адміністративного органу, щоб той наказав ресторану припинити порушення. У разі оскарження рестораном цього акту до суду може виявитися, що приватний спір між мешканцями будинку і рестораном стане предметом розгляду двох судів: цивільного суду та опосередковано – адміністративного суду.

За наведеною схемою значна частина адміністративних актів може бути «втягнута» у приватний конфлікт.

Тому, на нашу думку, наявність будь-якого спору про право цивільне, не здатна бути ефективним критерієм розмежування цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції.

Третє базове для адміністративного судочинства поняття – «порушення з боку суб'єкта владних повноважень у публічно-правовій сфері». Допускаючи такі порушення, суб'єкти владних повноважень виходять за межі публічної сфери, а відтак – автоматично втручаються у приватну сферу. Твердження представників господарського судочинства про відсутність такої межі є політично небезпечним і зрештою – неконституційним.

Стаття 19 Конституції України прямо зазначає про наявність двох сфер: приватної та публічної. Приватна сфера представлена в частині першій цієї статті: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». Публічна сфера представлена частиною другою цієї статті: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Намагання стерти межі між цими двома сферами суперечитиме принципу верховенства права, відкритиме дорогу сваволі з боку публічної адміністрації.

Стаття 19 Конституції України фактично містить суб'єктивне публічне право особи, що гарантує невтручання в її приватну сферу. Це правило деталізоване у низці законів України. За допомогою адміністративного позову на захист цього публічного права особа опосередковано здатна захистити будь-яке приватне право, яке зазнало протиправного обмеження з боку адміністративного органу. Такий підхід узгоджується з правовою позицією Верховного Суду України, сформуваною у 2007 році [25], та рішенням Конституційного Суду України 2010 року щодо підвідомчості земельних спорів [27]. Конституційний Суд України в цьому випадку дав відповідь на 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 і до цивільно-правових відносин із відчуження державних земель, і, одночасно, до адміністративних відносин із прийняття адміністративного акту про таке відчуження. Відповідь така: спори з приводу такої адміністративної діяльності належить розглядати в порядку саме адміністративного судочинства [28, с. 32–33].

На жаль, цю позицію Конституційного Суду України неможливо в даний час реалізувати на практиці, оскільки законодавець вилучив із адміністративної юрисдикції майже всі земельні спори. В редакції КАСУ 2017 року в юрисдикції адміністративних судів залишився лише один земельний спір – примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності (п. 9 частини 1 статті 19, частина 3 статті 22 КАСУ). Але вона залишається актуальною для інших категорій спорів.

Водночас при виконанні певних функцій адміністративний орган може зіткнутись зі спором про належність приватного права, наприклад, авторства на винахід. Спірність такого адміністративного акту, прийнятого в умовах такого приватного спору, буде зумовлена не стільки помилкою адміністративного органу, скільки приватним спором. Було б несправедливо вимагати від особи спочатку оскаржити такий акт до адміністративного суду, а потім, одержавши відмову у задоволенні позову, звернутись до цивільного суду. Це тільки відкладе у часі момент фактичного поновлення приватних прав особи [29, с. 79–84].

Саме тому законодавець в редакції КАСУ 2017 року регламентував таке правило: адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі (частина 3 статті 19 КАСУ). Такий спір повинен розглядатись у загальних судах за правилами цивільної юрисдикції.

Але, в той же час в КАСУ (частина 5 статті 21) діє також вимога, що для визначення підсудності у разі звернення і публічно-правової вимоги (вимог), і приватно-правової вимоги (вимог) діє таке правило: справа розглядається адміністративним судом, якщо публічно-правова вимога (вимоги) і приватно-правова вимога (вимоги) заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Висновки

Таким чином, в новій редакції КАСУ встановлені деякі нові правила для розмежування адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції. Що, в якійсь мірі вирішує спірну проблему розмежування юрисдикцій. Правильне застосування критеріїв меж судової юрисдикції, уточнення цих критеріїв, запровадження спеціальних колізійних норм для вирішення юрисдикційних спорів – дозволяє дати відповідь на

питання, до якої юрисдикції належить той чи інший спір. Але, на практиці, при вирішенні пов'язаних між собою спорів у площині публічного і приватного права, проблеми розмежування юрисдикцій залишаються. І вони потребують подальшого як наукового, так і практичного обґрунтування.

Варто наголосити на особливій важливості конституційного судочинства, судової практики Верховного Суду як механізмів усунення юрисдикційних конфліктів. Інколи немає потреби закріплювати напрацьовані цими судами правові позиції на рівні процесуальних законів, такі законодавчі зміни можуть призвести до виникнення нових юрисдикційних колізій. Зрозуміло, що згадані механізми мають супроводжуватись розвитком відповідної наукової доктрини, яка б визнавалася абсолютною більшістю правників (і науковців, і практиків) як надійний теоретичний фундамент для вирішення конфлікту юрисдикцій. Нагальна проблема, на яку мають бути спрямовані ці механізми, – це юрисдикційна належність спорів із приводу надання особі адміністративних послуг, спрямованих на забезпечення реалізації нею своїх приватних прав.

Література:

1. Конституція України. URL: <http://zakon-1.rada.gov.us>
2. Адміністративне судочинство України: теорія та практика. Монографія. Зуєва Л.Є., глава 26 «Проблемні питання підвідомчості та практики реалізації принципу спеціалізації в судах адміністративної юрисдикції України ...». За загальною редакцією О.М. Нечитайла. Київ : Вид-во «Компанія ВАІТЕ». 2015. 254 с.
3. Кравчук В.М. «Спеціалізація судів: пропозиції до нового судоустрою». Збірник матеріалів Круглого столу «Зміни до Конституції України: реформа судової системи». Київ, 2014, С. 34–35.
4. Елисейкин П.Ф. «Защита субъективных прав и интересов, компетенция суда в советском гражданском процессе» / Вопросы государства и права, Владивосток, 1969. Т. 31, ч. 1, С. 73–75.

5. Кодекс адміністративного судочинства України. Київ : ВД «ДАКОР», 2018.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. Науково-практичний коментар // Авторський колектив: Банчук О.А., Коліушко І.Б., Пасенюк О.М. та ін. Київ : Вид-во «Юстініан», 2009. 153 с.
7. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року номер 20-рп/2003.
8. Рішення Конституційного Суду від 11 березня 2010 року номер 8-рп/2010/.
9. Кравчук В.М. «Конфлікт юрисдикцій крізь призму практики Європейського суду з прав людини» / Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : Вид-во «Дакор», 2018. 207 с.
10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року номер 8. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>
11. Адміністративне судочинство України: теорія і практика. Монографія // Бевзенко В.М., глава 16 «Передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-правових відносин». За загальною редакцією О.М. Нечитайла. Київ : Вид-во «Компанія ВАІТЕ», 2015. 167 с.
12. Пасенюк О., Барікова А. Визначення судової юрисдикції спорів у сфері захисту службової інформації / Вісник Вищого адміністративного суду України, 2014, номер 4, С. 16.
13. Правова наука України: сучасний стан, виклики, та перспективи розвитку : монографія / С.Г. Стеценко, М.І. Смокович, підрозділ 4.5 «Адміністративне судочинство України: витоки, реалії та перспективи», Харків : «Право», 2021, С. 388–389.
14. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 року.
15. Судова практика Верховного Суду / Висновки Великої Палати щодо адміністративних справ. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2018. С. 6, 14.
16. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія і практика : підручник. Київ : ВД «ДАКОР», 2020. 401 с.
17. Віхров О.П., Коверзнев В.О. До питання про критерії розмежування господарської та адміністративної юрисдикції // Вісник господарського судочинства. 2011, № 2. С. 112, 116.
18. Дельвольве П. Адміністративне право. Київ : «Конус-Ю», 2008. С. 42–87.

19. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання адміністративного права. Київ : «К.І.С.», 2009. С. 192–193.

20. Абзац 3 підпункту 3.4 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року номер 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. 2007, № 48, ст. 1991.

21. Кобалевський В.А. Очерки советского административного права/ Антологія української юридичної думки: в 6 т., Київ : Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 535 с.

22. Аверьянов В. Провідна понятійна новела Кодексу адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2010, № 2. С. 13–14.

23. Стаття 4 Закону України «Про металобрухт».

24. Стаття 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

25. Стаття 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини».

26. Пасенюк О. «Зміст спірних правовідносин – надійна основа вітчизняної доктрини розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій» // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2010, № 2. С. 32–33.

27. Постанови Верховного Суду України від 12 червня 2007 року у справі номер 21-173во07 // ЄДРСР-3399562; від 10 жовтня 2007 року у справі номер 21-1309во07. ЄДРСР-1176870.

28. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року номер 10-рп. 2010. Офіційний вісник України. 2010. № 27.

29. Пасенюк О. Вирішення проблем юрисдикції – через вирішення проблем матеріального права : збірник матеріалів конференції «Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права» / Київ : Вид-во «Істина», 2012. С. 79–84.