

А. Осадчий,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЮРИСДИКЦІЯ СУДІВ З РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Згідно з ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Згідно з ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Розмежування компетенції між судами щодо здійснення правосуддя з розгляду різних категорій судових справ закріплено на законодавчому рівні і виступає гарантією права на ефективний судовий захист. Проблематика розмежування судової юрисдикції з розгляду публічно-правових спорів не оминалася увагою в працях багатьох учених, у першу чергу адміністративістів, зокрема С. В. Ківалова, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди, В. Г. Перепелюка та ін. При цьому окремі як теоретичні, так і практичні аспекти вказаної проблематики потребують подальших наукових розвідок, зокрема, це стосується визначення кола публічно-правових спорів, віднесених до адміністративної юрисдикції, і тих, що вирішуються у порядку інших видів судочинства. Це і є завданням даної статті.

Публічно-правовий спір можна визначити як втілене у юридично значущих діях сторін протиріччя щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних (у т.ч. управлінських) функцій та пов'язаних з ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами. До характерних рис публічно-правових спорів,

які дозволяють відмежовувати їх від приватноправових спорів (таких, що виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин тощо), відносяться:

— характер конкретних правовідносин, з яких виник спір. Спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки, повноваження реалізуються у публічно-правових відносинах. Саме цей критерій у судовій практиці є основним для відмежування публічно-правових спорів від спорів у сфері приватного права. Якщо реалізація повноважень органу публічної влади відбувається через конкретні правовідносини з іншими суб'єктами, у більшості випадків такі правовідносини будуть якраз публічно-правовими. Проте в деяких випадках реалізація публічно-владних функцій може відбуватися і через приватноправові відносини, і спори, що виникають з таких правовідносин не є публічно-правовими. Пов'язано це з тим, що між публічним і приватним правом немає неперехідних кордонів. Вони взаємопов'язані між собою. Здійснення публічної влади хоча й опосередковується, перш за все, галузями публічного права, але аналіз, наприклад, структури публічно-управлінських відносин дає змогу стверджувати, що сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права [1]. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей [2]. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та конституційне [3];

— публічно-правові спори виникають, як правило, у зв'язку з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), тобто певних публічно-владних функцій (які проявляються у відповідних повноваженнях органів публічної влади);

— предметом публічно-правового спору (то, заради чого сторони вступають у протисторою) виступає протиріччя щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних (у т.ч. управлінських) функцій та пов'язаних з ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами;

— принаймні однією із сторін у публічно-правових спорах є суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями, причому саме у зв'язку з їх реалізацією (деякі публічно-правові спори, що є виключенням з наведеного, визначені у ст. ст. 174, 175, 176 КАС України);

— розв'язання публічно-правових спорів потребує спеціальних юридичних, у тому числі й судових, процедур, які б враховували специфіку таких спорів. Саме цим, зокрема, обумовлені й особливості адміністративного судочинства (що відображено у принципі офіційного з'ясування всіх обставин у справі, презумпції правомірності вимог позивача фізичної чи юридичної особи тощо).

Більшість публічно-правових спорів вирішується у порядку адміністративного судочинства. При цьому предметом судової адміністративної юрисдикції виступають не усі публічно-правові спори. Деякі публічно-правові спори належить вирішувати за правилами інших видів судочинства, а саме у формі конституційного, цивільного, господарського, кримінального судочинства, судочинства у справах про адміністративні правопорушення. Для визначення публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції, відмежування їх від публічно-правових спорів, що вирішуються у рамках інших судових процедур, законодавцем у КАС України використано три критерії [4]:

1) визначено сферу публічно-владної діяльності, із здійсненням якої пов'язані публічно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням владних управлінських функцій. Тобто такі спори пов'язані із публічним управлінням як одним із різновидів діяльності органів публічної влади, через який реалізується, перш за все, виконавча влада та місцеве самоврядування. Публічно-правові спори, що виникають при здійсненні інших видів публічно-владної діяльності (таких як законотворчість та правосуддя), до адміністративної юрисдикції не віднесено. У зв'язку з тим, що формування органів публічної влади шляхом виборів, проведення референдуму, припинення повноважень народних депутатів України тощо не пов'язано з законотворчою діяльністю парламенту, із відправленням правосуддя, спори, що виникають з таких правовідносин, також віднесено до адміністративної юрисдикції;

2) визначено перелік основних категорій публічно-правових спорів, на які поширюється адміністративна юрисдикція (ч. 2 ст. 17 КАС України):

— 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;

— спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

— 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 повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

— спори щодо правовідносин, пов'язаних

заних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

3) визначено перелік публічно-правових спорів, на які не поширюється адміністративна юрисдикція. До них відносяться спори, визначені у ч. 3 ст. 17 КАС України: віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень. Крім того, окремі різновиди публічно-правових спорів, які не віднесені до адміністративної юрисдикції, визначено й іншими законами.

Конституційний Суд України вирішує публічно-правові спори щодо (ст. ст. 150, 151 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р.): конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; офіційного тлумачення Конституції та законів України тощо.

Водночас до юрисдикції Конституційного Суду України не належать справи щодо відповідності Конституції України актів інших, ніж перелічено вище, органів влади, а також і справи щодо законності правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»), у тому числі й щодо законності підзаконних правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Такі спори здебільшого віднесені до адміністративної юрисдикції (за виключенням деяких випадків, зокрема, коли питання щодо правомірності правового акта вирішується у зв'язку із вирішенням правових спорів, що ви-

никають із господарських, цивільних, житлових, сімейних, трудових відносин тощо).

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України цивільна юрисдикція поширюється на справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також і на справи, що виникають з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. Таким чином, цивільна юрисдикція має універсальний характер по відношенню до інших судових юрисдикцій, тобто якщо певний спір прямо не віднесений до іншої судової юрисдикції, такий спір розглядається в порядку саме цивільного судочинства. Отже, справи, що виникають з інших правовідносин, розглядаються в порядку цивільного судочинства, крім випадків, коли розгляд таких справ за Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 17), Господарським процесуальним кодексом України (ст. ст. 1, 12), Кримінальним процесуальним кодексом України або Кодексом України про адміністративні правопорушення віднесено до компетенції адміністративних, господарських судів, до кримінального провадження чи до провадження в справах про адміністративні правопорушення (п. 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 12 червня 2009 р. «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції»; п. 3 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ»). Крім того, законом може прямо передбачатися розгляд певних спорів, що виникають з інших (у т. ч. публічно-правових відносин), в порядку цивільного судочинства.

Так, у порядку цивільного судочинства розглядаються публічно-правові спори щодо оскарження рішень, дій або

бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, що мали місце під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до ЦПК України (Розділ VII ЦПК України)). До цивільної юрисдикції також відносяться й спори щодо нотаріальних дій чи відмови у їх вчиненні. Вчинення нотаріальних дій за своїм характером є правозастосовною діяльністю, що спрямована на охорону та захист прав фізичних та юридичних осіб, забезпечення законності цивільного обороту, забезпечення безспірності та доказової сили юридичних документів. Отже, здійснення такої діяльності можливо лише особою, яка здійснює публічно-владні за своєю природою повноваження і, відповідно, правовідносини, що складаються при вчиненні нотаріальних дій, та спори, які пов'язані із такими правовідносинами, є публічно-правовими. У порядку окремого провадження цивільного судочинства вирішуються справи про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку (глава 10 розділу IV ЦПК України) та про примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу (глава 11 розділу IV ЦПК України). Такі справи пов'язані, зокрема, із необхідністю запобігання небезпеці для оточуючих і містять ознаки публічно-правових спорів.

До господарської юрисдикції, відповідно до ст. 12 Господарського процесуального кодексу України, віднесено розгляд справ, що виникають переважно з господарських правовідносин, зокрема це 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, 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; у спорах

щодо обліку прав на цінні папери; у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів; 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; за заявами про затвердження планів санації боржника до порушення справи про банкрутство.

Разом з тим у порядку господарського судочинства, у випадках, прямо передбачених законом, розглядаються і деякі публічно-правові спори. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 12 ГПК України господарські суди розглядають справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання Антимонопольний комітет України, територіальні відділення Антимонопольного комітету України у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами подають заяви, позови, скарги до суду, в тому числі про: визнання недійсними нормативно-правових та інших актів, зокрема рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-

господарського управління та контролю чи розірвання угоди в разі невиконання ними у встановлені строки рішень органів Антимонопольного комітету України про скасування або зміну актів, прийнятих органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, або про розірвання угоди; стягнення не сплачених у добровільному порядку штрафів та пені; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; зобов'язання виконати рішення органів Антимонопольного комітету України; безоплатне вилучення товарів з неправомірно використаним позначенням та (або) копій виробів іншого суб'єкта господарювання; вилучення, накладення арешту на майно, документи, предмети, інші носії інформації у місцях проживання та інших володіннях особи; з інших підстав, передбачених законом. Також у порядку господарського судочинства розглядаються й спори щодо оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів (ст. 121-2 ГПК України).

У порядку кримінального судочинства, що встановлений Кримінальним процесуальним кодексом України, розглядаються кримінальні справи щодо вчинення діянь, передбачених законом України про кримінальну відповідальність (п. 7 ч. 1 ст. 3 КПК України). Крім розгляду кримінальних справ (матеріалів кримінальних проваджень) у порядку кримінального судочинства розглядаються скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора під час досудового розслідування, а також на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ст. 303 КПК України), адже правовідносини, що мають місце під час розгляду заяв про злочини за своєю правовою природою є кримінально-процесуальними і компетентним судом, до юрисдикції якого належить розгляд скарг щодо прийняття рішень, вчинення дій або до-

пущення бездіяльності суб'єктом владних повноважень стосовно заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, є суд, який спеціалізується на розгляді кримінальних справ.

На сьогодні розгляд деяких справ про адміністративні правопорушення здійснюється у формі судочинства у справах про адміністративні правопорушення у порядку, встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Такі справи розглядаються здебільшого місцевими загальними судами. Перелік цих справ визначений у ст. 221 КпАП України. Відповідно до ст. 221-1 КпАП України справи про адміністративні правопорушення про неповагу до суду, що виражається у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в невідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил (ст. 185-3 КпАП України), розглядаються не тільки місцевими загальними судами, а й місцевими господарськими та адміністративними судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України. Розгляд судами справ про адміністративні правопорушення, у тому числі й апеляційний перегляд постанови судді у справі про адміністративне правопорушення (крім випадків, коли апеляційне оскарження таких постанов не допускається), здійснюється, як вже зазначалося, у порядку, встановленому КпАП України. Справи про адміністративні правопорушення не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, адже це суперечило б правохисній природі адміністративного процесу. Водночас до адміністративної юрисдикції віднесено спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності суб'єктами владних повноважень у позасудовому порядку. Особливості провадження у таких справах визначено ст. 171-2 КАС України.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що хоча здебільшого на публічно-правові спори поширюється адміністративна юрисдикція, деякі їх різновиди вирішуються за правилами інших видів судочинства, при цьому правильне розмежування юрисдикції судів щодо розгляду таких справ виступатиме гарантією права на ефективний судовий захист у публічно-правовій сфері.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, компетенція адміністративних судів, судова адміністративна юрисдикція, юрисдикція адміністративних судів, публічно-правовий спір.

Стаття присвячена розмежуванню судових юрисдикцій щодо розгляду публічно-правових спорів.

Статья посвящена разграничению судебных юрисдикций по рассмотрению публично-правовых споров.

The article is devoted to division of judicial jurisdiction to consider of public legal disputes.

Література

1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 38.

2. Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 13.

3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — С. 19.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — Вид. 2-ге, допов. — К. : Юстініан, 2009. — С. 129.

УДК 342.925:347.962

Л. Юхтенко,

суддя Одеського окружного адміністративного суду

ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ШЛЯХОМ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕГОВОРІВ ЗА ДОПОМОГОЮ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

У часи стрімкого зростання господарських та зовнішньоекономічних відносин збільшується ризик виникнення певних конфліктів та спорів, що зумовлює осіб звертатися за захистом своїх порушених прав до судових органів. На жаль, не завжди прийняте в суді першої інстанції рішення є прийнятним для обох сторін, що породжує подальше оскарження цього судового рішення у вищих судових інстанціях, в подальшому його примусове виконання, а відповідно це призводить до зайвих витрат коштів

та часу. Найліпший варіант вирішення спору шляхом його розв'язання у досудовому порядку, запобігаючи судовому провадженню, витратам коштів та часу. Однак законодавчо закріплені механізми досудового врегулювання в публічно-правових спорах є формальними та практично не працюють. Тому гостро виникає потреба у вивчанні практики інших країн з цього питання з метою запровадження нових способів врегулювання спорів у досудовому порядку, в науково-практичному аналізі запрова-