

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ У СПІВВІДНОШЕННІ З ІНШИМИ СУДОВИМИ ЮРИСДИКЦІЯМИ

Подальша розбудова адміністративної юстиції в Україні потребує аналізу низки проблем, які виявлено при застосуванні норм КАС України та вироблення придатних для практичного застосування науково обґрунтованих рекомендацій щодо їх розв'язання. Чи не в першу чергу це стосується визначення змісту адміністративної юрисдикції, а отже і її співвідношення з іншими судовими юрисдикціями, що і є цілями даної статті. Зазначена проблема, з урахуванням нетривалого часу функціонування адміністративної юстиції, сьогодні ще не віднайшла свого достатнього висвітлення у юридичній літературі, хоча її окремі аспекти досліджуються такими вченими, як В. Б. Авер'янов, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. Г. Перепелюк, О. І. Харитонова та ін.

Компетенція адміністративного суду, як сукупність його повноважень, поділяється на предметну та функціональну. Предметними є повноваження адміністративних судів розглядати певне коло (категорії) юридичних справ, що не розглядаються іншими судами. Функціональними є повноваження адміністративних судів вчиняти різноманітні процесуальні дії при здійсненні правосуддя. Іншими словами, це повноваження суду при вирішенні адміністративної справи. Функціональні повноваження можна поділяти на окремі групи, зокрема повноваження по забезпеченню участі в процесі зацікавлених осіб, збиранню, дослідженню та оцінці доказів, по винесенню рішень, перевірці їх законності та обґрунтованості, зверненню судових рішень до виконання тощо. Правосуддя, як діяльність адміністративних судів, здійснюється через реалізацію їх функціональних повноважень щодо вирішення справ, на які розповсюджується їхня предметна компетенція.

З поняттям компетенції тісно пов'язаний термін «юрисдикція», що позначає, у першу чергу, повноваження певних органів щодо вирішення правових спорів, застосування юридичних санкцій та здійснення інших примусових заходів. Юрисдикція є компетенцією (частиною компетенції), але не будь якого органу, а тільки органу, який має повноваження по вирішенню правових спорів, застосуванню заходів правового примусу. Таким чином, поняття «юрисдикція» застосовується відносно до повноважень органів судової влади, інших органів, що здійснюють правоохоронну функцію, замість поняття «компетенція». У більш вузькому значенні поняття «юрисдикція» застосовується для позначення тільки предметної компетенції судових або правоохоронних органів. Саме у цьому сенсі застосовується поняття «адміністративна юрисдикція» у КАС України.

Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 4) визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори. Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду (адміністративні справи), є предметом адміністративного судочинства. При цьому у ст. 17 КАС України

наведений вичерпний перелік категорій публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції.

Отже, в контексті адміністративного судочинства під адміністративною юрисдикцією (юрисдикцією адміністративних судів) розуміються повноваження адміністративних судів щодо розгляду певних категорій публічно-правових спорів. Законодавець не розшифровує зміст категорії «публічно-правовий спір», при цьому без її правильного розуміння у деяких випадках неможливо чітко встановити поширення адміністративної юрисдикції на певну юридичну справу.

Публічно-правовий спір відноситься до соціальних конфліктів, а точніше до різновиду останніх — юридичного конфлікту. У самому загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних протиріч, які виражаються у протиборстві сторін [1, 31], іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну.

У найбільш широкому розумінні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, у якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти, чи мотивація їх поведінки, чи об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [4, 15]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Таким чином, конфлікт виникає поза і незалежно від правових норм і відносин, тільки потім набуває юридичного характеру (так звані змішані чи перехідні форми юридичного конфлікту [2, 126]).

Власне юридичний конфлікт породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами. Конфлікт тут пов'язано з реалізацією правових норм (їх диспозицій — закріплених у них суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) чи з самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням). Такі юридичні конфлікти у юридичній літературі іменуються правовими спорами. При цьому важливо наголосити, що протікання юридичного конфлікту поза встановленим порядком розв'язання здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такій спосіб результатів [3, 44].

Правові спори можна підрозділяти на різновиди за наступними критеріями:

– в залежності від предмета спору, тобто від того, заради чого суб'єкти вступають у протиборство, виділяються такі основні різновиди правового спору: а) спори з приводу реалізації закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; б) спори з приводу норм права — їх тлумачення або законності; в) спори з приводу правопорушень — щодо наявності у діянні особи складу певного делікту та відповідно застосування до винної особи санкції правової норми.

– в залежності від розподілу системи права на приватне право та публічне право виділяють правові спори у сфері публічного права та у сфері приватного права.

Публічно-правовий спір пов'язаний із реалізацією норм публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового тощо), а саме з суб'єктивними правами, законними інтересами, юридичними обов'язками, владними повноваженнями суб'єктів публічного права, застосуванням юридичних санкцій чи з самими публічно-правовими нормами. Публічно-правовий спір можна визначити як втілене у юридично значущих діях сторін протиріччя з приводу реалізації норм публічного права чи з самими публічно-правовими нормами, що протікає у юридичній формі.

Категорія «публічно-правовий спір» не охоплюється повністю діяльністю адміністративних судів — юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на частину публічно-правових спорів, що виникають у сфері управлінської діяльності з боку державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (публічне управління). Публічно-правові спори, що віднесено до юрисдикції адміністративних судів, у науковій літературі іноді позначаються також як «адміністративно-правові спори».

Враховуючи що юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають в Україні, деякі публічно-правові спори вирішуються у формі конституційного, цивільного, господарського, кримінального судочинства.

Конституційний Суд України вирішує публічно-правові спори щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, щодо 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 (ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України, якщо розгляд справ, що виникають з інших правовідносин, не провадиться за правилами іншого судочинства, то такі справи розглядаються у формі цивільного судочинства (наприклад, спори щодо нотаріальних дій чи відмови у їх вчиненні). Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України законом може бути передбачено розгляд окремих справ, у тому числі і публічно-правових спорів, за правилами цивільного судочинства (спори щодо надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку (п. 9 ч. 2 ст. 234 Цивільного процесуального кодексу України), спори щодо обов'язкової госпіталізації до протитуберкульозного закладу (п. 10 ч. 2 ст. 234 Цивільного процесуального кодексу України), при цьому необхідно зазначити, що у юридичній науці існує думка, що у цих справах суд не вирішує правовий спір, а також 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 Цивільного процесуального кодексу України (розділ VII Цивільного процесуального кодексу України)).

До юрисдикції господарських судів віднесено розгляд публічно-правових спорів щодо оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів (ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України), а також окремих спорів у інших випадках, передбачених законом (наприклад, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення).

У порядку, що передбачений Кримінально-процесуальним кодексом України, судами розглядаються кримінальні справи, скарги на дії слідчого, орган дізнання, прокурора та ін.

Трапляються випадки, коли для захисту права особи необхідно винесення рішень судів у порядку різних видів судочинства. Об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, забороняється, крім випадків встановлених законом. Так, відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України, якщо особа разом з вимогою щодо вирішення публічно-правового спору заявила в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, то такі вимоги розглядаються адміністративним судом. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Отже, з наведеного можна зробити висновок, що адміністративна юрисдикція поширюється на публічно-правові спори у сфері управління, вичерпний перелік, який наведений у ст. 17 КАС України, а частина публічно-правових спорів вирішується у порядку інших видів судочинства.

Подальші дослідження проблематики, якій присвячена ця стаття, сприятимуть чіткому визначенню співвідношення адміністративної юрисдикції з іншими судовими юрисдикціями і слугуватимуть запорукою надійного судового захисту прав, свобод та законних інтересів у сфері публічного права.

Література

1. Дмитриев Л. И., Кудрявцев В. П., Кудрявцев П. В. Введение в общую теорию конфликтов / РАИ. Центр конфликтологических исследований. — М., 1993. — 210 с.
2. Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология // Вестник РАН. — 1997. — Т. 67, № 2. — С. 125–129.
3. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Изд-во г-на М. Ю. Тихомирова, 2000. — 394 с.
4. Юридическая конфликтология / О. В. Байков, П. В. Варламова, П. Б. Пахоленко и др.; РАИ. Центр конфликтол. исслед. — М., 1995. — 317 с.