



## ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЩОДО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

Н. МОСТОВА,

ад'юнкт кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ України

### SUMMARY

The article is addressed the issue of jurisdiction of administrative courts, the range of public law disputes covered and the range of public and legal affairs, which are not subject to the jurisdiction of administrative courts, defines the term «jurisdiction», «The jurisdiction of the court», «judicial jurisdiction» «administrative proceedings».

**Key words:** administrative jurisdiction, administrative law, public law dispute.

\* \* \*

В статті розглянуті питання юрисдикції адміністративних судів, коло публічно-правових спорів, на які поширюється та коло публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, дано визначення поняттям «юрисдикція», «юрисдикція суду», «судова компетенція», «адміністративне судочинство».

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір.

\* \* \*

В статье рассмотрены вопросы юрисдикции административных судов, круг публично-правовых споров, на которые они распространяется, и круг публично-правовых дел, на которые не распространяется юрисдикция административных судов, дано определение понятиям «юрисдикция», «юрисдикция суда», «судебная компетенция», «административное судопроизводство».

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, административное судопроизводство, публично-правовой спор.

*Актуальність проблеми. Неоднозначне і часто помилкове трактування понять юрисдикції судів і підсудності, юрисдикції та судової компетенції, розподілу юрисдикцій між судами, критеріїв, за якими побудовані спеціалізовані юрисдикції, для вироблення єдиного підходу в розумінні зазначених категорій питання юрисдикції адміністративних судів вимагає подальшого наукового дослідження, вивчення, обговорення.*

**Мета і завдання дослідження** полягають в аналізі категорії юрисдикції адміністративних судів, розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції.

Статтею 124 Конституції України встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1].

В юриспруденції термін «юрисдикція» в широкому розумінні вживається як поняття, рівнозначне компетенції, обсягу повноважень будь-якого органу, а інколи під ним розуміють власне систему відповідних органів. У вузькому розумінні юрисдикція — це: правомочність творити суд, вирішувати правові пи-

тання; коло повноважень судового чи адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів і застосування передбачених законом санкцій; сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і спори про правопорушення, тобто оцінювати правові дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Юрисдикція, таким чином, — не просто правомочність, а правомочність щодо вирішення правового спору.

Традиційно в теорії процесуального права під судовою юрисдикцією (підвідомчістю) розуміють, з одного боку, властивості справи, які дозволяють певному суду взяти її до свого провадження, з іншого — право суду розглянути цю справу. Причому мається на увазі суд, що здійснює правосуддя у певній про-

цесуальній формі. Тобто розподіл правових спорів здійснюється між видами судочинства, а не між організаційними ланками судової системи.

Юрисдикція суду — це компетенція однієї структури (ланки) судів щодо розгляду справ певного виду або категорії спорів. Зокрема, адміністративна юрисдикція — це компетенція адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). Отже, коли йдеться про юрисдикцію суду, то мається на увазі одна із складових компетенцій, повноважень суду щодо розгляду справи.

З визначенням юрисдикції спору розглядається також зміст структури судів, до компетенції яких належить розгляд цього спору.

Таким чином, не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки правила юрисдикції визначають, яка структура судів має розглянути справу, а за правилами підсудності уже в одній структурі (ланці) судів встановлюється компетентний суд, який має розглядати адміністративну справу. Наприклад, за правилами територіальної підсудності в адміністративному судочинстві визначається місцевий адміністративний суд, до компетенції

якого належить розгляд справи (ст. 19 КАС України).

Юрисдикція — це встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і розглядати справи про правопорушення, тобто давати оцінку діям суб'єкта права з погляду їх правомірності чи неправомірності. Юрисдикція визначається залежно від виду і характеру справ, їх територіальної належності та від осіб, які беруть участь у розгляді справи. Спеціальними органами юрисдикції є суди — загальні, які поділяються на спеціалізовані.

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» — це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи. Предметну компетенцію системи судових органів закріплено у статтях 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що не тільки встановлюють конкретні повноваження судів у певних галузях права, а й визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у галузі правосуддя.

Відповідно до Конституції України судова юрисдикція визначає сферу судової влади та багатоступеневу диференціацію повноважень різних судів з розгляду справ. Судова юрисдикція як правовий інститут визначає структурно-функціональний характер судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та наявної судової системи. З одного боку, юрисдикція визначає діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а з іншого — сферу загальних (спеціалізованих) судів [2].

Погоджуємось з думкою Ю.П. Битяка, що аналіз положень Цивіль-

ного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до компетенції одного із видів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [3].

Аналіз юридичної літератури свідчить, що науковці по-різному визначають юрисдикцію адміністративних судів. Найбільше уваги цьому поняттю приділяють російські вчені. Так, В.М. Лебедев відносить до юрисдикції адміністративних судів розгляд скарг громадян на діяльність посадових осіб органів управління та місцевого самоврядування, а також справи, пов'язані з оскарженням нормативних актів та про порушення виборчих прав громадян. Більш широко визначає юрисдикцію Ю. А. Тихомиров, виділяючи ще й справи у спорах про законність притягнення до адміністративної відповідальності, всі справи, що мають публічно-правовий характер, тематичні спори, які впливають з податкового, митного, бюджетного та іншого спеціалізованого законодавства. За такого підходу до адміністративного судочинства слід віднести вирішення справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, оскільки ця діяльність суду є судочинством.

Ідею щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми висловлювали Д. Н. Бахрах та А. Т. Боннер. Однією з таких форм, вважає А. Якимов, є адміністративно-сутяжебна юрисдикція (адміністративна юстиція), а другою — адміністративно-деліктна, або адміністративно-каральна юрисдикція.

Адміністративно-сутяжебне судочинство — форма захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади; адміністративно-деліктна юрисдикція — форма реалізації адміністративної відповідальності. Наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів

— адміністративного спору та адміністративного правопорушення — породжує питання про необхідність використання якоїсь більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати адміністративно-правовий конфлікт.

В юридичній літературі сформувався три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції, яку розглядають як:

— особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (згідно з цим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна дійти висновку, що в цьому випадку наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «справедливості». Іншими словами, справедливість під час вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності);

— самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління — тобто адміністративне судочинство. (Такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. В такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «правосуддя», яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами);

— не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. (Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними



підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, які використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом);

2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;

3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів [2, с. 45-47].

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України).

В пункті 1 частини 1 статті 3 КАС України визначено, що справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) - переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, адміністративне судочинство – це форма позовного здійснення правосуддя, що полягає у всебічному, повному, об'єктивному

розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами КАС України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) — з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин.

Згідно з ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

1) 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;

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

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 2 ст. 17 КАС України).

Частиною 3 статті 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

**Висновок.** Таким чином, пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному суду України, який згідно з нормами ч. 3 ст. 125 Конституції України є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів. У випадку, якщо питання підвідомчості по-різному врегульовано нормами матеріального і процесуального закону, застосовуються норми процесуального закону, які є спеціальними.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30.

2. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / Смокович М.І. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с. – С. 37-38.

3. Битяк Ю.П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25-26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 74.

4. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. - К.: ПАЛИВОДА А.В., 2012.-176 с. – (Кодекси України).