

**ЮРИНЕЦЬ Юлія Леонідівна**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри конституційного і адміністративного права*

*Навчально-наукового юридичного інституту*

*Національного авіаційного університету*

## **ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ: ДО ІСТОРІЇ ПИТАННЯ**

Як зазначається в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec (2004) 20 від 15.12.2004 р. «Щодо судового перегляду адміністративних актів», всі адміністративні акти підлягають судовому перегляду. При цьому під адміністративними актами розуміються правові акти – як індивідуальні, так і нормативні – та дії або бездіяльність.

З метою спеціалізації судів у сфері захисту прав осіб приватного права у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (СВП) в Україні створена система адміністративного судочинства на підставі прийнятого 6.07.2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Як зазначалося в пояснювальній записці до проекту Кодексу (в проекті він називався Адміністративним процесуальним кодексом України), «запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Судове провадження у таких справах має здійснюватися на дещо інших засадах, ніж у цивільних судах». За таких умов видавалося очевидним, що участь у справі СВП як складової «адміністративного апарату» є критерієм віднесення справ до адміністративної юрисдикції.

Варто зазначити, що такому підході немає ані теоретичних, ані нормативних заперечень. Так, В.Б. Авер'янов об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин саме публічно-правових відносин вважає обов'язкову наявність в цих відносинах органів «публічної адміністрації» [1, с. 29]. З нормативної точки зору, за ч. 2 ст. 2 КАСУ до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність СВП, крім випадків, прямо встановлених законом.

Однак певну плутанину у це питання вніс Інформаційний лист

Верховного Суду України (ВСУ) від 26.12.2005 р. № 3.2.-2005, в якому зазначалося, що справою адміністративної юрисдикції може бути спір з правовідносин, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта.

Після таких роз'яснень суб'єктний склад сторін спору перестав бути беззаперечним критерієм відмежування адміністративних справ, хоче це роз'яснення містить абсолютно суб'єктивний критерій оцінювання («уповноважений владно керувати») та не є виправданим теоретично та нормативно. По-перше, такого критерію немає в КАСУ. По-друге, як правильно зазначає В.М. Бевзенко [2, с. 5], у конкретних публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі СВП не існує, проте у разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на заінтересовану особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки; крім того, через публічно-правові відносини здійснюється державне регулювання. По-третє, в демократичних країнах прийнято вважати, що судовий захист прав у спорах за участю СВП (публічно-правових спорах) найбільш ефективно здійснюється в межах адміністративної юстиції. Як зазначено у рішенні ЄСПЛ від 7.06.2001 р. у справі «Кресс проти Франції», «власне факт створення та існування адміністративних судів, безперечно, можна привітати як одне з провідних досягнень держави, заснованої на верховенстві права, – зокрема з огляду на те, що ці суди набули юрисдикції розглядати акти адміністративних органів не без відповідної боротьби» (цит. за [3, с. 9]).

Підміна об'єктивного критерію суб'єктного складу сторін суб'єктивним критерієм «владного керування» призвело до неможливості чіткого відмежування справ адміністративної юрисдикції від інших юрисдикцій. Так, за статистичними даними [4, с. 6], ВСУ скасував і закритив провадження з мотивів неправильного визначення підсудності у 21% з усіх розглянутих адміністративних справ – у 2007 р. та 24% – у 2008 р. Такий підхід не можна вважати формальним; він є суттєвим порушенням прав громадян та принципу верховенства права, оскільки після багатьох років судової тяганини

сторони вимушені були розпочинати усе спочатку, тільки в суді іншої юрисдикції.

Найбільш послідовно положення зазначеного Інформаційного листа № 3.2.-2005 реалізовувалися в спорах із СВП з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності щодо розпорядження майном, зокрема земельними ділянками. При цьому спеціалісти, насамперед у галузі господарського права, вважають, що відносини щодо розпорядження власністю є приватноправовими, навіть незважаючи на те, що в них беруть участь СВП [5]. Часто судова практика йшла саме таким шляхом. Свого часу тодішній Голова Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) назвав такий стан справ «юрисдикційною контр-реформою» [6].

Як з'ясувалося пізніше, щодо земельних відносин питання підсудності було вирішено Конституційним Судом України (далі – КСУ). Так, у Рішенні від 1.04.2010 р. у справі № 10-рп/2010 відзначено, що «до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як СВП, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності». Отже, за одного й того самого правового регулювання з'ясувався пріоритет адміністративних судів у спорах за участю СВП, що свідчить про, як мінімум, штучність відповідних підстав для закриття судових проваджень та фактичну відмову приватним особам у судочинстві.

Варто зазначити, що у сфері земельних відносин розмежування адміністративних та господарських спорів історично ніколи не було ustalеним. Так, в ухвалі ВАСУ від 9.09.2008 р. № К-7166/07 була підтримана позиція прокурора м. Києва щодо неможливості надання під будівництво земельної ділянки, яка знаходиться в Центральному історичному ареалі м. Києва та зоні охоронюваного природного ландшафту, без погодження з органами охорони культурної спадщини. Натомість вже постановою Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) від 17.03.2009 р. № 16/201 встановлена неможливість надання під будівництво земельної ділянки на території охоронної зони пам'ятки історії національного значення.

Аналогічно, в ухвалі ВАСУ від 9.04.2009 р. № К-7166/07 підтримана позиція прокуратури Автономної Республіки Крим та Держа-

вної служби охорони культурної спадщини щодо неможливості будівництва на земельній ділянці, яка віднесена до Історико-архітектурного плану і комплексного охоронного зонування пам'ятників історії і культури та природи адміністративного району «Велика Ялта». Натомість вже постановою ВГСУ від 22.04.2009 р. № 2-17/3550-2004 підтримана позиція природоохоронного прокурора щодо неприпустимості передачі в довгострокову оренду під будівництво земельної ділянки Лівадійського парку, яка належить до земель природоохоронного та історико-культурного призначення.

Разом із тим стосовно розпорядження іншим, ніж земельні ділянки, майном рішення, аналогічні Рішенню КСУ від 1.04.2010 р. у справі № 10-рп/2010, не приймалися. Отже, внесена ще більша плутанина в описувані правовідносини: може так статися, що спір щодо земельної ділянки буде вирішуватися в адміністративному суді, а щодо будівлі, яка розташована на цій ділянці, – в господарському чи цивільному суді. Натомість про публічний характер такого роду спорів свідчить, зокрема, те, що, наприклад, до господарського суду з такими спорами можуть звертатися прокурори та їх заступники, які звертаються в інтересах держави. Але позов «в інтересах держави» є, фактично, визнанням публічно-правового характеру спору.

Варто зазначити, що зараз накреслюється нова колізія щодо визначення адміністративної юрисдикції – у спорах з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд є юридичною особою публічного права. Тому спори з ним вважалися публічно-правовими й розглядалися адміністративними судами. Однак у постанові ВСУ від 15.06.2016 р. було відзначено, що на спори, що виникають на стадії ліквідації (банкрутства) банку, не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Унаслідок цього рішення судів нижчого рівня були скасовані, а провадження у справі – закриті. Виходячи з цієї правової позиції слід очікувати масового закриття проваджень на стадії апеляційного чи касаційного розгляду в уже вирішених спорах з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Зважаючи на це в процесі судової реформи 2016 р. при перегляді усіх процесуальних кодексів пропонується передбачити у справах за участю суб'єктів владних повноважень право сторони на оскарження

ухвали про відкриття провадження у справі з мотивів предметної підсудності, хоча б до рівня апеляційної інстанції. Якщо під час такого оскарження з'ясується правильність визначення предметної підсудності, у подальшому це питання обговоренню не підлягає.

Такий підхід дозволить уникнути закриття провадження з мотивів неправильно визначеної предметної підсудності після багаторічної судової тяганини й зумовити вирішення справи по суті.

### **Список використаних джерел та посилань:**

1. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. / В.Б. Авер'янов (ред.). – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

2. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2010. – 35 с.

3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

4. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

5. Стахурський М.Ф. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 35–39.

6. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа – шляхи до регресу // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3–7.