

Summary

Diana Martynenko. Doctrine description of features of administrative responsibility in the field of labour migration.

The article reveals certain features of administrative responsibility in the field of labor migration. The author draws attention to the fact that the responsibility for violating the legislation in the field of labor migration arises not only for violating the Code of Ukraine on Administrative Offenses, but also, accordingly, to other regulations.

Thus, the article stipulates that one of the types of measures of administrative coercion is the revocation of work permits for foreigners and stateless persons for violating the Law of Ukraine "On Employment". This permit revokes the territorial body of the central executive body that implements state policy in the field of employment and labor migration. It is substantiated that in this case there is an administrative responsibility.

Also in the article the author draws attention to the fact that an administrative offense is a violation of the law by business entities engaged in business activities for the provision of employment mediation abroad, whose activities are subject to licensing and regulated by laws of Ukraine "On licensing economic activities" foreign economic activity "and other legislative acts of Ukraine.

The author proposes to improve the administrative legislation by applying to officials of enterprises, institutions and organizations, regardless of ownership, including foreign economic entities operating in Ukraine and natural persons - entrepreneurs who use hired labor, defined by the Law of Ukraine "On employment", as well as other violations of labor legislation, which establishes the relevant rules and procedures for carrying out activities in the field of labor migration of administrative penalties in the form of fines and deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities.

Key words: migration, labor migration, administrative liability, foreigner or stateless person, permit, mediation.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2021.16

УДК 342.9

В.В. ГОРДЄЄВ, Л.Г. БЗОВА

*Гордєєв Віталій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича**

ORCID: 0000-0002-1778-0432

*Бзова Лаура Георгіївна, асистент кафедри Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича***

ORCID: 0000-0003-3143-4904

ДЕЯКІ ПРАВИЛА ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Постановка проблем. Проблема щодо поняття «адміністративної юрисдикції» у теорії українського адміністративного права набирає актуальності на тлі реформування наукової дискусії про зміст і структуру адміністративного процесу. Актуалізація питань трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні обумовлює необхідність всестороннього дослідження юрисдикції адміністративних судів. Сьогодні законодавство все ще не містить чітких критеріїв, які б дозволяли віднести ту чи іншу справу до певного виду юрисдикції, що по – перше, створює складнощі у реалізації особою права на судовий захист та порушує її право на доступ до суду та, по –друге, призводить до зниження ефективності адміністративного судочинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну основу аналізу юрисдикції в адміністративному судочинстві України формують результати дослідницьких пошуків таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Доненко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, О.І. Остапенко, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, А.М. Школик. Варто зазначити, що вказані вчені здійснювали свої дослідження, в основному, на підставі попередньої редакції Кодексу адміністративного судочинства. Сучасні дослідження проблематики предметної юрисдикції майже не проводилися.

Серед зарубіжних вчених особливості досліджували вказане питання Г. Брейбанд, Г. Бігот, Р. Чапус, Ж. Малек, Д. Малек.

Формулювання мети статті. Виходячи з цих міркувань, мета даної статті полягає в тому, щоб дослідити та отримати нові знання в сфері предметної юрисдикції адміністративних судів.

© В.В. Гордєєв, Л.Г. Бзова, 2021

* *Vitalii Gordiev, Associate Professor, Doctor of Philosophy, Associate Professor of Chernivtsi Yuriy Fedkovych National University*

** *Laura Bzova, Assistant Professor of Department of Chernivtsi Yuriy Fedkovych National University*

Виклад основного матеріалу. Однією із фікцій сучасних наукових досліджень в сфері адміністративного процесу є те, що термін «адміністративна юрисдикція» законодавчо закріплений Кодексом адміністративного судочинства України. Але насправді КАС України не розкриває, що треба розуміти під адміністративною юрисдикцією. Даний факт і викликає плюралізм думок в даному аспекті, який опосередковується складністю досліджуваного об'єкта.

Існує думка, що поняття адміністративної юрисдикції описує повноваження адміністративних юрисдикцій здійснювати правосуддя у сфері адміністративного права. На думку, С. Іонеску, «адміністративна юрисдикція є системою судових органів, які спеціально створені або входять до системи судів загальної юрисдикції, основною метою діяльності яких є розв'язання конфліктів між органами державної влади та громадянами»¹.

Т.О. Коломоєць зазначає, що виокремлення критеріїв розмежування повинно супроводжуватися нормативним закріпленням засад розподілу адміністративної та господарської юрисдикції. Саме тому не варто підтримувати точку зору певної групи вчених та юристів –практиків, які пропонують вирішити дане проблемне питання лише на підставі узагальнень судової практики, без внесення змін та доповнень до законодавства, враховуючи те, що нормативно –правовий акт був і залишається основним джерелом права. У відповідних нормах КАС України слід акцентувати увагу на участь суб'єкта публічної адміністрації та публічному спрямуванні (характері) справи. При цьому жодних інших тлумачень не повинно бути².

Для визначення юрисдикції адміністративних судів законодавець застосовує предметний підхід. Тобто, предметна підсудність (юрисдикція) – це кореляція справ і судів за такою ознакою, як предмет спору³.

Так, відповідно до ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю; спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»; спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу⁴.

Критеріями розмежування судової юрисдикції, тобто передбаченими законом умовами, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, є суб'єктний склад правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ⁵. Таким чином, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності такого суб'єкта, прийнятих або вчинених ним при здійсненні владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення.

При визначенні компетенції адміністративного суду виходить не лише із суб'єктного складу, а із суті спору. Так, спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій, яку слід розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них

Конституцією чи законами України завдань⁶. Під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі. Отже, критеріями розмежування судової юрисдикції, тобто передбаченими законом умовами, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, є суб'єктний склад спірних правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин у їхній сукупності. Також, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ.

Відповідно, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Спробуємо з'ясувати суть публічно-правового спору з позиції сучасних поглядів науковців.

Вважаємо, правильною позицію, викладену у навчальному посібнику «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» за загальною редакцією Р.О. Куйбіди та В.І. Шишкіна про те, що предметом адміністративної юрисдикції є спір у сфері публічно-правових відносин. Для того, щоб установити, чи належить розглядати справу за правилами адміністративного судочинства, необхідно чітко визначити чи є відносини, з яких виник спір, публічно-правовими. Ось чому важливо знати, якими ж ознаками публічно-правові відносини відрізняються від інших правових відносин, хто може бути учасником цих відносин, і що ж таке публічно-правовий спір.

У зазначеному навчальному посібнику наводяться такі ознаки публічно-правових відносин: 1) обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; 2) підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень; 3) імперативність публічно-правових відносин; 4) домінування публічно-правового інтересу у цих відносинах.

При розмежуванні публічного і приватного права потрібно враховувати комплекс критеріїв:

1) різниця суб'єктів відносин.

Для визнання відносин публічно-правовими необхідно, щоб їх обов'язковим учасником була особа, яка бере участь у них для здійснення наданих їй владних повноважень. Приватноправовим відносинам властива участь у них осіб, у тому числі й органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що реалізують у них лише свою цивільну правоздатність;

2) різниця правового становища учасників відносин.

Публічно-правові відносини визначаються підпорядкуванням одних суб'єктів (приватних осіб або підпорядкованих органів) іншому суб'єкту, що наділений владними повноваженнями і який має право визначати для підпорядкованих осіб порядок і підстави для реалізації їх прав (повноважень) та виконання обов'язків. У приватноправових відносинах, як правило, відсутнє підпорядкування одного учасника іншому. Учасники цих відносин підпорядковуються лише вимогам законів;

3) різниця у методі регулювання правовідносин.

У публічно-правових відносинах, як правило, їх учасники можуть діяти лише у випадках і у спосіб, що визначені законом. У цьому саме полягає метод імперативності. Приватноправові відносини засновані на диспозитивності: учасники цих відносин, можуть діяти за власною ініціативою й у вибраний ними спосіб, що не суперечить закону;

4) різниця інтересів, які домінують у правовідносинах.

Основа публічно-правових відносин складають публічні інтереси, що відображають потреби «цілого» (держави, суспільства, територіальної громади тощо). Приватні інтереси пов'язані з потребами окремої особи. Така особа вступає у приватноправові відносини задля задоволення свого приватного інтересу, а інша сторона у цих відносинах реалізує свій приватний інтерес.

Названі критерії у своїй сукупності дозволяють визначити у кожному конкретному випадку, чи є ті або інші відносини публічно-правовими чи приватноправовими⁷.

В.М. Бевзенко наводить такі ознаки публічно-правових відносин: 1) правовідносини вважаються публічними, якщо вони, припинивши своє існування, згодом, у необмеженій кількості, такої ж якості і змісту, з тим самим об'єктом, з тими ж або будь-якими іншими суб'єктами можуть виникнути повторно; 2) через правовідносини здійснюються права та обов'язки (повноваження) суб'єктів права, а отже одним із основних чинників визнання правовідносин публічними є якість цих повноважень; 3) у публічно-правових відносинах частим є здійснення функцій та застосування методів державного управління; 4) через публічно-правові відносини також реалізується державне регулювання, тобто здійснення уповноваженими суб'єктами на основі чинного законодавства державно-владного впливу на суспільні відносини у формі встановлення одночасно-допустимих, декількох альтернативних правил поведінки, з метою забезпечення здійснення індивідуально-коректних, суспільних та державних інтересів; 5) публічно-правові відносини, які є предметом дослідження в адміністративному суді – це завжди суспільні відносини, врегульовані нормами публічного права (нормами конституційного, адміністративного, адміністративно-процесуального права), основною ідеєю якого є забезпечення гармонії та згоди в суспільстві, балансів інтересів особистості, колективів, спільнот і суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного та соціального розвитку; 6) публічно-правові відносини виникають і поширюються у суспільстві в цілому або в його значній частині; 7) у публічно-правових відносинах виконується правовий обов'язок задля досягнення одного із зазначених завдань: задоволення або досягнення суспільно-державних правових інтересів, сприяння в реалізації та

захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань і функцій, здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами основних завдань; 8) правовий обов'язок здійснюється суб'єктом публічних або владних повноважень, як правило, щодо всіх без винятку учасників суспільних відносин або щодо кількісної групи таких учасників (особи, які вчинили адміністративний проступок, притягаються уповноваженими суб'єктами до адміністративної відповідальності), якщо законодавством не встановлено спеціальних обмежень здійснення такого обов'язку; 9) у публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі суб'єкта публічних повноважень не існує, проте у разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на зацікавлену особу покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки⁸.

Правила визначення юрисдикції адміністративних судів встановлюються також й судовою практикою. У постанові від 09.10.2019 у справі № 605/567/17 Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про те, що розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто випливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів. Якщо в результаті прийняття рішення особа набуває речове право на земельну ділянку, то спір стосується приватноправових відносин і підлягає розгляду в порядку цивільного чи господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін спору. Як наслідок, при вирішенні питання щодо компетенції суду слід врахувати критерій суб'єктного складу спірних правовідносин, одним з яких є участь суб'єкта владних повноважень, визначити характер правовідносин, із яких виник спір, і кінцеву мету пред'явлення позову.

На відміну від адміністративної юрисдикції як компетенції адміністративних судів щодо розгляду справ у публічно-правових спорах, підсудність відповідно до КАС України - це розмежування повноважень адміністративних судів щодо розгляду і вирішення справ, які належать до адміністративної юрисдикції. Підсудністю можливо також розуміти коло адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного адміністративного суду⁹. Предметна підсудність (юрисдикція) – це кореляція справ і судів за такою ознакою, як предмет спору.

Висновки. Правильне визначення юрисдикції спору в багатьох випадках залишається досить складною проблемою для практики, що обумовлено не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Основна складність застосування критеріїв розмежування судової юрисдикції полягає в тому, що майже всі норми, які закріплюють положення про юрисдикцію суду містять твердження: «якщо інше не передбачено законом». Тому вчасне внесення змін і доповнень до чинного законодавства та підзаконних нормативно – правових актів є основним способом вирішення проблемних питань неоднакового застосування чинного законодавства судами адміністративної юрисдикції та подолання непорозуміння щодо відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судових юрисдикцій.

Для правильного визначення предметної юрисдикції адміністративних судів необхідно враховувати суб'єктний склад правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин та суть спору.

¹ Steluța Ionescu. Justiția și jurisprudența în statul de drept. Ed. Universul Juridic, București, 2008. P. 40.

² Коломоєць Т.О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі питання сьогодення. Вісник Запорізького національного університету, 2009. №1. С. 69–78.

³ Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2-х книгах. Книга 2. Харків: Харків юридичний, 2011. 252 с.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n9685> (дата звернення: 02.04.2021).

⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 лютого 2020 року. Справа № 693/1140/16-ц. Проведення № 14-4цс20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87827009> (дата звернення: 05.04.2021).

⁶ Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 08 лютого 2021р. Справа № 540/5972/21 URL: <https://you-control.com.ua/catalog/court-document/100221582/> (дата звернення: 05.09.2021).

⁷ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий Світ, 2006. 576 с.

⁸ Бєвзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: Монографія. К. : Прецедент, 2010. 475 с.

⁹ Морозов Є. Безпідставне ототожнення «підсудності» з «юрисдикцією» (підвідомчістю). Судова практика (дата публікації: 30.03.2021) URL: <https://lexinform.com.ua/sudova-praktyka/bezpidstavne-ototozhnennya-pidsudnosti-z-yurysdyktsiyeyu-pidvidomchisty/> (дата звернення: 05.04.2021).

Резюме

Гордєєв В.В., Бзова Л.Г. Деякі правила визначення предметної юрисдикції адміністративних судів.

Дослідження правил про юрисдикцію адміністративних судів сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду справи

з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Особливості в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Для правильного визначення предметної юрисдикції адміністративних судів необхідно враховувати суб'єктний склад правовідносин, предмет спору, характер спірних матеріальних правовідносин та суть спору.

Ключові слова: адміністративна справа, юрисдикція, адміністративне судочинство, предметна юрисдикція.

Резюме

Гордеев В.В., Бзова Л.Г. Некоторые правила определения предметной юрисдикции административных судов.

Исследование правил о юрисдикции административных судов способствует быстрому, всестороннему и полному рассмотрению дела с учетом его конкретных особенностей, соблюдением принципа законности и равенства всех участников административного процесса перед законом и судом, повышает воспитательное значение правосудия. Особенности в разграничении юрисдикции возникают в случае, если при определении критериев такого разграничения закон исходит из разноплановых признаков, не согласованных между собой, в результате которых один и тот же спор формально может быть рассмотрен судами разных юрисдикций. Для правильного определения предметной юрисдикции административных судов необходимо учитывать субъектный состав правоотношений, предмет спора, характер спорного материального правоотношения и суть спора.

Ключевые слова: административное дело, юрисдикция, административное судопроизводство, предметная юрисдикция.

Summary

Vitalii Gordieiev, Laura Bzova. Some rules for determining the subject jurisdiction of administrative courts.

The problem of delimitation of court jurisdiction is a central problem of the Ukrainian judiciary. Not only the plaintiff, but also the courts often make mistakes in determining their own competence to consider and resolve cases, which leads to a violation of the individual's right to a speedy and fair trial. There are many cases when violation of the rules of jurisdiction is the reason for revocation of a court decision. Jurisdiction of administrative cases is a legal institution that contains a set of legal features (properties) of an administrative case, on the basis of which the law determines the court that has the right and obligation to consider such an administrative case and resolve it on the merits. Observance of the rules of jurisdiction promotes rapid, comprehensive and complete consideration of the administrative case, taking into account its specific features, compliance with the principle of legality and equality of all participants in the administrative process before the law and the court, increases the educational value of justice. The jurisdiction of different courts of the judiciary should be determined depending on the functions they perform, the subject matter, the subjects of the dispute to be considered, and the place (territory) covered by a particular court.

Peculiarities in the delimitation of jurisdiction arise if, in determining the criteria for such delimitation, the law is based on various features that are not consistent with each other, as a result of which the same dispute can be formally considered by courts of different jurisdictions. In solving such problems, procedural science and practice, guided by the unwritten dogma of the impossibility of an alternative in determining judicial jurisdiction, devotes all its efforts to resolving alleged conflicts.

Key words: administrative case, jurisdiction, administrative proceedings, subject jurisdiction.