

## ДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ

У ст. 55 Конституції України передбачено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Більш детально завдання суду розкрито у ст. 2 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. Таким чином, суд здійснює захист усіх суб'єктів права, а юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Однак із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) виникли проблеми при визначенні підвідомчості певних категорій справ. Зокрема, дискусійним є питання, чи можуть розглядатись адміністративними судами справи, в яких позивачами є суб'єкти владних повноважень, а відповідачами – фізичні або юридичні особи у випадках, прямо не передбачених законами. Крім того, потребують законодавчого врегулювання підвідомчість спорів із земельних правовідносин та ін.

Проблема розмежування компетенції справ між адміністративними та господарськими судами досліджувалася переважно представниками судової влади, зокрема І.Б. Шицьким, О.М. Пасенюком, Д.М. Притикою та ін. Також дане питання дістало відображення в інформаційних листах Вищого Господарського суду України та Вищого адміністративного суду України.

Компетенція адміністративних судів поширюється, у тому числі, на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом (п. 4 ч. 1 ст. 17 КАСУ)<sup>1</sup>. Дана норма кореспондується з положеннями ч. 4 ст. 50 КАСУ, згідно з якою громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

Розглянемо докладніше випадки, коли громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами в адміністративній справі. П. 1 ч. 4 ст. 50 КАСУ відповідає ч. 1 ст. 31 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з якою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово заборонити діяльність об'єднання громадян на строк до трьох місяців<sup>2</sup>. Згідно з ч. 1 ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян», за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду, об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках: 1) вчинення дій, перед-

© БУТИРСЬКИЙ Андрій Анатолійович – кандидат юридичних наук, суддя Господарського суду Чернівецької області

бачених ст. 4 цього Закону; 2) систематичного або грубого порушення вимог ст. 22 цього Закону; 3) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених цим Законом; 4) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така.

Таким чином, ч. 1 ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» деталізує положення п. 2 ч. 4 ст. 50 КАСУ.

Що стосується видворення іноземця чи особи без громадянства з України (п. 3 ч. 4 ст. 50 КАСУ), то це питання регламентується ч. 8 ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до якої рішення органів внутрішніх справ, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про видворення іноземця та особи без громадянства з України може бути оскаржено до суду<sup>3</sup>.

П. 4 ч. 4 ст. 50 КАСУ співвідноситься із Статутом патрульно-постової служби міліції України, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 року №404 та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 06.09.1994 р. за №213/423.

П. 5 ч. 4 ст. 50 КАСУ носить бланкетний характер, відсилаючи до інших законів. Проте інші закони не містять прямого посилання щодо розгляду конкретних справ адміністративним судом.

Тимчасово, до вирішення проблеми розмежування компетенції між адміністративними та господарськими судами на законодавчому рівні, Верховний Суд України у своєму листі від №3.2.-2005 від 26.12.2005 р. пропонує виходити з визначення поняття «справа адміністративної юрисдикції», що наведено у статті 3 КАС України, під якою розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією із сторін є суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Тобто справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, 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.

Аналіз ч. 4 ст. 50 КАСУ показав, що у визначених законодавцем випадках, коли відповідачами є фізичні або юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, позивачем завжди є суб'єкт владних повноважень. Тоді виникає запитання, навіщо окремо виділяти конкретні спори, в яких відповідачами є фізичні або юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень (п. 1-4 ч. 4 ст. 50 КАСУ), якщо і так всі спори, де позивач є суб'єктом владних повноважень, розглядаються адміністративними судами? Відповідь, на нашу думку, полягає в тому, що відбулося викривлення основної ідеї адміністративного судочинства через незгодженість визначення термінів у КАСУ. Так, визначення «справа адміністративної юрисдикції», що наведено у статті 3 КАСУ, суперечить суті адміністративної юстиції, оскільки законодавець штучно розширив коло спорів, що на сьогодні підлягають розгляду в адміністративних судах.

В «Малой советской энциклопедии» зазначено, що адміністративна юстиція — це форма вирішення спорів у справах управління<sup>4</sup>. «Советский энциклопедический словарь» дає наступне визначення адміністративної юстиції: це особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, за яким суд або інші

спеціальні державні органи розглядають скарги на дії органів державного управління та виносить відповідні рішення<sup>5</sup>. Слушною є думка Д.М. Притики та О.Ю. Шустік, які вказують, що адміністративна юстиція спрямована виключно на захист людини від публічної влади і в принципі не повинна вирішувати справи проти людини<sup>6</sup>. Крім того, адміністративна юстиція передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, які виникають з приводу визнання правомірності рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень та їхніх посадових осіб, згідно з правилами адміністративного судочинства<sup>7</sup>.

Задовго до прийняття КАСУ один з головних розробників процесуального кодексу для адміністративних судів В. Стефанюк писав, що основним призначенням Адміністративного процесуального кодексу було встановлення порядку судового розгляду звернень фізичних та юридичних осіб, незалежно від форми власності, щодо відповідності Конституції України та законам України нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб<sup>8</sup>. Однак КАСУ, який був прийнятий 06.07.2005 р., спровокував багато проблем у визначенні підвідомчості справ. Слід погодитись із Д. Луспеником, який відзначив, що з прийняттям нових ЦПК та КАС у судовій практиці замість двох з'явилися три критерії розмежування компетенції судів різних юрисдикцій: 1) характер і предмет спору; 2) суб'єктний склад; 3) з'ясування, чи не належить справа розгляду за правилами іншого виду судочинства<sup>9</sup>.

Враховуючи наведене, можна стверджувати, що адміністративним судам не повинні бути підвідомчі справи, де позивачем є суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, а відповідачем – фізична або юридична особа, крім випадків, прямо передбачених законом. До такого висновку також можна дійти, проаналізувавши окремі норми КАСУ. Зокрема, згідно ч. 1 ст. 87 КАСУ судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи. Розподіл судових витрат здійснюється відповідно до положень ст. 94 КАСУ, ч. 4 якої встановлює, що у справах, у яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

Таким чином, при розгляді справ, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем - фізична чи юридична особа, у випадку задоволення позову, судовий збір не сплачується. Це призводить до ненадходження до Державного бюджету України значних сум, з одного боку, і до невілювання однієї з головних функцій судочинства – виховної, з іншого боку, оскільки недобросовісні платники податків, внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, внесків до соціальних фондів тощо можуть не сплачувати у добровільному порядку передбачені законодавством платежі й при цьому не будуть сплачувати судовий збір, який обраховується у відсотках до суми позову. Така сума може бути досить значною, зважаючи на обсяги неплатежів.

Також слід звернути увагу на обмеження судового збору сумою у 1700,00 грн. (п. 3 ч. 3 Прикінцевих та перехідних положень КАСУ), яка є незначною для юридичних осіб приватного права (для порівняння: у господарському процесі максимальна сума державного мита становить 25500,00 грн.).

Аналіз правових норм, які регулюють порядок справляння судового збору за КАСУ, дає можливість зробити висновок, що законодавець мав за мету макси-

мально захистити насамперед громадян, які оскаржують дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, а нинішній стан справ певною мірою захищає недобросовісних платників до бюджетів усіх рівнів.

На пріоритет прав та свобод людини в адміністративному судочинстві вказують також положення ч. 2 ст. 72 КАСУ, згідно з якою в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову та ч. 4 ст. 72 КАСУ, якою передбачено, що суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі, а у разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали. Таким чином, законодавець надав перевагу позивачеві (фізичній або юридичній особі, яка не є суб'єктом владних повноважень) дещо всупереч принципу змагальності сторін, що закріплений у ст. 7 КАСУ. Так, принцип змагальності передбачає покладання тягара доказування на сторони, покладання на них відповідальності за доведеність їхніх вимог чи заперечень, звільнення суду від обов'язку збирання доказів<sup>10</sup>. Особи, що беруть участь у справі, мають право вільно розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами й активно впливати на процес з метою захисту охоронюваних законом інтересів<sup>11</sup>. Такі дії законодавця ще раз підтверджують спрямованість КАСУ на першочерговий захист фізичних та юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень.

Незважаючи на лист Верховного Суду України від №3.2.-2005 від 26.12.2005 р., який мав би вирішити всі спірні питання щодо підвідомчості спорів, на сьогодні існує низка проблем. Так, в Інформаційному листі від 21.01.2009 р. №01-08/33 «Про деякі питання практики застосування у вирішенні спорів окремих норм процесуального права (за матеріалами справ, розглянутих Верховним Судом України)» Вищий Господарський суд вказав, що справи у спорах про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування, якими порушуються права суб'єктів господарювання на користування земельною ділянкою, підвідомчі господарським судам<sup>12</sup>.

Водночас згідно з п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам. Тобто, з одного боку, виходячи з матеріального права (порушення прав суб'єктів господарювання на користування земельною ділянкою, де орган місцевого самоврядування діє як власник землі, а не суб'єкт владних повноважень), земельні спори слід розглядати господарським судам, а з іншого – з огляду на процесуальні норми (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ) земельні спори за участі органів місцевого самоврядування належить вирішувати адміністративним судам.

Спробу врегулювати спірне питання щодо розгляду земельних спорів було здійснено Верховною Радою України, яка 25.06.2009 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ по питаннях земельних відносин». Даним законом пропонувалося віднести до компетенції господарських судів розгляд спорів, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської

діяльності. Однак Президент України наклав вето на згаданий закон, посиляючись при цьому на те, що у зв'язку із прийняттям цього закону звужуються права позивачів на судовий захист порушеного права<sup>13</sup>.

Такі ж проблеми при визначенні підвідомчості справ виникають при розгляді справ за участі Антимонопольного комітету України, визнанні недійсними свідоцтв на право власності не об'єкт нерухомості тощо.

Отже, виходячи з визначень підвідомчості у КАСУ та Господарському процесуальному кодексі України, можливий розгляд аналогічних справ різними судами, що може призвести до прийняття протилежних рішень адміністративними і господарськими судами, що є неприпустимим у правовій державі. Вихід з даної колізії вбачається у внесенні змін до КАСУ та Господарського процесуального кодексі України, які б чітко визначили компетенцію кожного із судів.

1. *Кодекс адміністративного судочинства України* // Офіційний вісник України. – 2005. – №32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
2. *Закон України «Про об'єднання громадян»* від 16.06.1992 р. №2460-ХІІ // ВВР України. – 1992. – №34 (25.08.92). – Ст. 504.
3. *Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»* від 04.02.1994 р. №3929-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 23 (07.06.94). – Ст. 161.
4. *Малая советская энциклопедия*. 3-е изд. – М., 1958. – Т. 1. – С. 155
5. *Советский энциклопедический словарь*. – 4-е изд. – М., 1989. – С. 21.
6. *Вісник господарського судочинства*. – 2008. – № 6. – С. 68.
7. *Адміністративне право України*. Академ. курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2007. – С. 394.
8. *Стефанюк В.* Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? // *Право України*. – 1999. – №12. – С. 15.
9. *Луспеник Д.* Спорные вопросы юрисдикции дел // *Юридическая практика*. – 2007. – №3 (473). – С. 11.
10. *Беляневич В.Е.* Господарський процесуальний кодекс України (із змінами і допов. станом на 1 серпня 2007 р.): Наук.-практ. комент. – К., 2008. – С. 74.
11. *Кузьменко О.В.* Адміністративна юстиція в Україні: Навч. пос. – К., 2007. – С. 66.
12. *Інформаційний лист Вищого господарського суду України* від 21.01.2009 р. №01-08/33 «Про деякі питання практики застосування у вирішенні спорів окремих норм процесуального права (за матеріалами справ, розглянутих Верховним Судом України)» // *Вісник господарського судочинства*. – 2009. – №2. – С. 57–59.
13. *Ограничительная подсудность* // *Юридическая практика*. – 2009. – №32(607). – С. 6.