

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: АНАЛІЗ ПЕРЕДУМОВ ВИНИКНЕННЯ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ



Т. КОЛОМОЄЦЬ

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету,
заслужений юрист України
(Запорізький національний
університет)*



П. ЛЮТИКОВ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет)*

Правотворчий процес у цілому та законотворчий зокрема, без сумніву, є одним із найважливіших напрямів діяльності держави. Обраний державою той чи інший вектор правотворчої діяльності впливає на подальший процес формування поточного законодавства, і як наслідок — на механізм правового регулювання та розвиток суспільних відносин у ній. Уособленням такого вектора, його чіткою формою є Основний Закон держави — Конституція. Програмні норми Конституції, загальні засади, які закріплені в ній, і є тим самим законодавчо визначеним напрямом становлення, розвитку і реформування держави та її окремих інститутів. Підтвердженням наведеної вище тези є історія державницьких та правотвор-

чих процесів України. Так, за радянських часів існувала модель суспільних відносин, побудована на принципі пріоритету державних інтересів над правами та свободами людини і громадянина, що не могло не справити вплив на розвиток правової доктрини (у тому числі й адміністративної) та відповідно — на чинне в той момент законодавство. Держава, як своєрідний орієнтир нормотворення, домінувала над особистістю, що було характерним для адміністративного, кримінального, цивільного та інших галузей законодавства. Можна навіть стверджувати, що пострадянська юридична доктрина і, під її впливом, законодавець обслуговували так звану «державоцентристську» ідеологію, в якій державницькі інтереси превалювали над

© Т. Коломоєць, П. Лютиков, 2009

інтересами людини. З проголошенням незалежності та переходом на концептуально нові моделі управління законодавча база почала вимагати нових векторів свого спрямування. Це вплинуло на юридичну науку в цілому та фактично стало новим поштовхом для наукових досліджень, зокрема адміністративно-правовій сфері. Якщо вести мову безпосередньо про адміністративно-правову доктрину, то в її оновлену основу була покладена так звана «людиноцентристська» ідеологія, згідно з якою держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів. Конституція України у статтях 1, 3, 6, 8, 21, 22, 55 та інших закріпила, так би мовити, основні правила взаємовідносин держави і людини. Тривалий час реалізація вказаних конституційних норм на практиці, на жаль, ускладнювалась відсутністю належної законодавчої бази. Нормативний матеріал потребував уніфікованого, зорієнтованого на пріоритет прав і свобод людини та дотримання принципу верховенства права законодавчого акта, який основним своїм завданням має захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної адміністрації. У результаті різнобічних теоретичних досліджень, тривалої законопроектної роботи було прийнято КАС України, що став тим нормативно-правовим актом, який був покликаний забезпечити реалізацію положень Основного Закону України.

Проте його прийняття мало й інші, досить суперечливі наслідки. КАС України можна назвати певним каталізатором загострення наукових дискусій, які виникають не тільки в межах предмета адміністративно-правової науки, але й спричиняють на-

укові суперечки між вченими-адміністративістами, з одного боку, і цивілістами — з другого. Зокрема, найзапекліші диспути викликає проблематика розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій. Недостатня урегульованість тих чи інших аспектів суспільних відносин, що виникають у цій сфері, та відсутність у правовій науці єдиного бачення вирішення поставленого наукового завдання з цього питання є підґрунтям для вироблення недосконалої, неоднакової судової практики щодо розмежування двох, а то й трьох (у цьому випадку йдеться про «цивільну» юрисдикцію) судових юрисдикцій. У свою чергу така суперечлива правозастосовна практика досить часто використовується вченими як додатковий аргумент на користь певних варіантів подолання існуючих проблем, що створює ще більшу плутанину при вирішенні цього питання та взагалі заводить у «глухий кут» цю дискусію.

Викладене вище зумовило потребу розглянути передумови виникнення проблеми правового розмежування адміністративної та господарської юрисдикції і на підставі узагальнення сутності зазначеної проблематики запропонувати власний варіант її вирішення.

Передумови виникнення проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикції пов'язані насамперед із набуттям чинності 1 вересня 2005 р. КАС України [1], положення якого передбачають розгляд спорів у сфері господарської діяльності між суб'єктами відповідної діяльності та органами державної влади (суб'єктами публічної адміністрації), що здійснюється в адміністративних судах. Раніше відповідні спори розглядали господарські суди України, керуючись положеннями

Закону України «Про судоустрій України» (ч. 3 ст. 22) [2], ГК [3] та ГПК України [4]. Певні труднощі виникали й раніше, однак, як слушно зазначають М. Бородін та О. Ситник, вони не були значними, оскільки існували досить чіткі критерії визначення юрисдикції спорів, підвідомчих загальним та господарським судам за суб'єктивним складом правовідносин і характером спору [5].

Із внесенням змін до чинного законодавства, зокрема, із прийняттям КАС України та внесенням певних доповнень до ГПК України, суб'єктний склад правовідносин між сторонами спору перестав бути беззаперечним критерієм розмежування підвідомчості справ, так само як і характер спірних правовідносин.

Ще більшу плутанину спричинило внесення змін до КАС України щодо залишення до остаточного формування системи адміністративних судів спорів, які виникають з господарської діяльності, за участю суб'єктів владних повноважень, у віданні господарських судів. На практиці — це так звані податкові, земельні справи.

Лист Верховного Суду України «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між адміністративними і господарськими судами» від 26 грудня 2005 р. № 3.2. — 2005 [6] також констатував існування проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикції, відсутність можливості на підставі аналізу чинної редакції КАС України сформулювати загальне правило щодо такого розмежування. Саме у цьому Листі Верховного Суду України запропоновано критерії поділу спорів на адміністративні та господарські з урахуванням: дефініцій «справа адмініст-

ративної юрисдикції» (ст. 3 КАС України), «суб'єкт владних повноважень» (ст. 3 КАС України). З огляду на це, пропонується виокремити певні категорії справ, розгляд яких, відповідно до статей 1, 4, 17 КАС України має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства: а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішення, дій чи бездіяльності, в яких такий суб'єкт своїми діями, владними рішеннями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватися від вчинення певних дій, нести відповідальність; б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладення та виконання адміністративних договорів. І саме у цьому Листі Верховного Суду України вказано, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному судові України, який є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів.

Отже, як слушно зазначають І. Коліушко та Р. Куйбіда, реанімувалася дискусія, яка існувала на завершальній стадії прийняття КАС України, сутність якої полягає у тому, хто ж насправді повинен, на підставі чинного законодавства, розглядати спори, що виникають з господарської діяльності за участю суб'єктів владних повноважень [7]. На той момент представники господарських судів наполягали на необхідності залишення у компетенції господарських судів спорів, які виникають у сфері контролю за господарською діяльністю, зокрема податкових спорів. Але законодавча гілка влади, в особі Верховної Ради України, не підтримала цієї пропозиції, з тих міркувань, що визначальною характеристикою адміністративних спорів є

не те, чиї права у них порушено, — пересічної фізичної особи чи суб'єкта господарювання, а те, ким і за яких умов вони порушені, зокрема, органом публічної адміністрації при здійсненні ним владних повноважень. Таким чином, усі адміністративні спори, в тому числі за участю юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, віднесли до юрисдикції адміністративних судів, хоча тимчасово, до остаточного формування системи адміністративних судів України, спори між органами влади і суб'єктами господарювання розглядають господарські суди за правилами адміністративного судочинства.

Ситуація загострилася у процесі підготовки законопроекту «Про внесення змін і доповнень до КАС України та ГПК України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів» (від 12 вересня 2006 р. № 2146), згідно з яким публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт господарської діяльності, суди розглядатимуть за правилами господарського судочинства. Все це зумовило гостру дискусію у середовищі вчених-юристів, юристів-практиків стосовно вирішення цього питання. І насамперед дискусії розгорілися щодо підсудності податкових, земельних спорів, укладання і виконання адміністративних договорів та участі у цьому органів місцевого самоврядування, а також спорів, які виникають з відповідних договорів.

Дискусії розгорнулися у науковому, публіцистичному та навчальному середовищі. Якщо для останнього характерною є певна стриманість і спрямованість на пошук критеріїв відповідного розмежування, то у публіцистичних правничих публікаціях сформувався два напрями з діаметрально протилежними шляхами

вирішення проблемного питання розмежування. Перша — позиція прихильників широкої, універсальної господарської юрисдикції, друга — прихильників розгляду таких справ за правилами адміністративного судочинства адміністративними судами. Після детального аналізу позицій прихильників обох напрямів, належить зазначити, що достатньо аргументованою виглядає саме позиція прихильників другого напрямку. На підтвердження цього можна процитувати твердження О. Пасенюка, Голови Вищого адміністративного суду України, який аргументовано відстоює свою думку щодо вирішення цього проблемного питання у полеміці із С. Демченком — Головою Вищого господарського суду України [8].

У полеміці стосовно недосконалості дефініції «адміністративний договір» та її змістовного наповнення О. Пасенюк слушно зазначає, що державно-правове явище — виконання органами влади своїх функцій шляхом укладання з приватними особами договорів, умови яких впливають із адміністративних прав та обов'язків контрагентів. Назва такого договору зумовлена галузевою належністю норм, що регулюють його правовий режим. Погоджуючись із позицією С. Демченка щодо дискусійності природи деяких видів адміністративних договорів, О. Пасенюк цілком слушно, на підставі ґрунтовного аналізу наукових праць О. Харитонової, А. Школика, К. Афанасьєва, зазначає, що кількість різновидів адміністративних договорів щодо своєї природи заперечень та дискусій не викликає (договори на отримання спеціального дозволу на користування певними пільгами переможця конкурсу та спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади, договір у сфері по-

водження з радіоактивними відходами тощо).

У свою чергу С. Демченко різко негативно висловлюється з приводу передачі від господарської до адміністративної юрисдикції справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України. Основним аргументом є те, що це призведе до дестабілізації судової практики [9]. Таким чином, для українського правосуддя, на думку С. Демченка, типовою є радше публічно- або приватноправова «спеціалізація» тієї чи іншої юрисдикції, ніж «універсальність» господарської юрисдикції. О. Пасенюк акцентує увагу на специфічності методу правового регулювання як основному критерію розмежування спорів. Компетенція судів того чи іншого виду юрисдикції визначається не через матеріальне законодавство, що має застосовуватися при вирішенні спорів, і не через предмет матеріально-правового регулювання, а через матеріальні правовідносини, спори з яких повинна розглядати відповідна підсистема судів. При цьому слід визнати, що КАС України визначив адміністративну юрисдикцію нетрадиційно для вітчизняного процесуального законодавства — шляхом закріплення родових ознак відповідних матеріальних правовідносин (по суті — рис методу регулювання, закладеного у цих правовідносинах), а не через визначення переліку таких відносин. Проте вказаний підхід не ускладнив і не міг ускладнити розмежування видів судової юрисдикції [9].

Узагальнений аналіз наявних наукових праць з відповідної проблематики дозволяє виділити єдність поглядів авторів щодо потреби розмежування адміністративної та господарської юрисдикції, виділення критеріїв такого розмежування. Р. Куйбіда,

В. Шишкін при розгляді відмінностей господарського та адміністративного судочинства зазначають, що за правилами першого розглядаються спори, які виникають з приватноправових відносин, тобто тих відносин, що регулюються нормами приватного права і мають диспозитивний характер [10, 85]. При уточненні розмежування предмета адміністративної та господарської юрисдикції вчені зазначають, що з прийняттям КАС України господарську юрисдикцію було «очищено» від невласливих їй публічно-правових категорій справ. Водночас на практиці можливі певні труднощі. Зокрема, вони виникають при визначенні компетенції щодо справ з відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. У КАС України обрано комбінований варіант вирішення цих питань — питання про компенсацію шкоди розглядає адміністративний суд, якщо вимога про це заявлена одночасно з вимогою про протиправність рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Певні труднощі характерні і для проблеми визначення суду щодо: а) вирішення справ про відшкодування шкоди державі чи органу місцевого самоврядування посадовими і службовими особами, відповідальними за видання протиправних рішень, вчинення незаконних дій чи допущення бездіяльності; б) справ щодо оскарження актів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх органів і посадових осіб; в) спорів, які виникають з договорів між суб'єктами владних повноважень та іншими особами; г) спорів з приводу вчинення нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, які донедавна знаходили вирішення в порядку окре-

мого провадження за главою 39 ЦПК 1963 р.; г) справ про встановлення неправильності запису в актах громадського стану; д) оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби [10, 97–98].

Ці, безумовно, актуальні проблемні питання розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій у вітчизняній правовій науці та нормотворчому процесі знайшли прояв у трьох варіантах свого вирішення: перший — збереження за господарськими судами всіх адміністративних спорів, що виникають у сфері господарської діяльності (актуальності не втрачає і до цього часу, його підтримують судді господарських судів); другий — всі адміністративні справи повинні бути віднесені виключно до юрисдикції адміністративних судів (домінуючий варіант, який набуває практичної реалізації після остаточного завершення формування всієї вітчизняної системи адміністративних судів); третій — розмежування справ за критерієм доцільності (податкові спори залишати господарським судам, решту — адміністративним судам) [10, 99].

Отже, слід зазначити, що дискусії з приводу окресленої у статті проблематики продовжують розгортатися як на рівні доктринальних досліджень, їх результатів, так і в нормотворчому процесі, що знаходить зовнішній прояв у дещо суперечливих положеннях проектів нормативно-правових актів. Вбачається, що виокремлення критеріїв 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 це проблем-

не 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. Логічним було б нормативно закріпити перелік справ, які повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства в адміністративних судах. У КАС України (ст. 17) нормативно акцентувати увагу на участі суб'єкта публічної адміністрації та публічному спрямуванні (характері) справи. При цьому будь-яких інших тлумачень не повинно бути. Будь-які додаткові роз'яснення мають групуватися у межах законодавчого закріплення переліку справ КАС України. У ГК та ГПК України також потрібно внести доповнення, що у порядку господарського судочинства у господарських судах розглядаються справи, які виникають лише у сфері господарської діяльності (без участі владних суб'єктів), окрім справ, підсудних адміністративним судам у порядку адміністративного судочинства. Окрім того, уточнення потребує нормативно визначений термінологічний ряд: «адміністративна справа», «справа адміністративної юрисдикції».

З метою уніфікації термінології у чинному законодавстві слід внести певні корективи і до Закону України «Про судоустрій України», узгодивши його положення із положеннями КАС України, у такий спосіб дещо «зменшивши» напругу у питанні розподілу юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами щодо розгляду справ за участю владних суб'єктів у процесі господарської діяльності.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446 (з наступними змінами та доповненнями).
2. *Про судоустрій України* : Закон України від 7 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180 (з наступними змінами та доповненнями).
3. *Господарський кодекс України*. — К., 2004. — 192 с.
4. *Господарський процесуальний кодекс України* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1798-12>
5. *Бородін М., Ситник О.* Узагальнення судової практики з питань визначення критеріїв відмежування цивільних, адміністративних та господарських справ / М. Бородін, О. Ситник // www.pravo.org.ua
6. *Лист Верховного Суду України «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між адміністративними і господарськими судами»* від 26 грудня 2005 р. № 3.2. — 2005 // www.rada.gov.ua
7. *Коліушко І., Куйбіда Р.* Господарські суди. VS Адміністративні / І. Коліушко, Р. Куйбіда // www.pravo.org.ua
8. *Демченко С.* Недосконала законодавча база сприяє криміналізації економіки / С. Демченко // Юридичний вісник України. — 2008. — № 13. — 29 берез. — 4 квіт.
9. *Пасенюк О.* Адміністративна та господарська юрисдикція // www.rada.gov.ua.nauka
10. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К., 2006. — 576 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Україна. Закони. Кодекс України про адміністративні правопорушення ; Кодекс адміністративного судочинства України : офіц. вид. : із змінами та допов. станом на 3 верес. 2007 р. / М-во юстиції України. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. — 472 с.

Замовляйте видання за телефонами:

(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

<http://shop.inyure.kiev.ua>

