

Актуальна тема номера:
“НОВЕЛИ КОДЕКСУ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ
ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАКТИКИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ”

*I. Теоретико-правове обґрунтування новацій
Кодексу адміністративного судочинства України*



Володимир Бевзенко

доктор юридичних наук, професор,
суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
(м. Київ, Україна)
bevzenkovm@ukr.net

УДК 342.922: 347.994 (477)

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ
ТА КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ
У РЕДАКЦІЇ 2017 р.:
РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ ПО-НОВОМУ
ЧИ НЕПОДОЛАНІ ВИКЛИКИ МИНУЛОГО?

АНОТАЦІЯ. Адміністративну юрисдикцію як інститут адміністративного процесуального права передбачено в Кодексі адміністративного судочинства України. Адміністративна юрисдикція має принципове значення не лише для адміністративного процесу, а й для системи судоустрою України загалом. Однак до сьогодні цей інститут недостатньо визначений змістовно.

Метою статті є формування пропозицій щодо вироблення єдиних, загальноприйнятих критеріїв визначення належності певного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду для гарантування ефективного захисту прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, здійснення права на справедливий суд, забезпечення єдності судової практики, стабільності функціонування судів судової системи.

У свою чергу, про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, як і про можливість її відмежування від інших видів судової юрисдикції, варто зазначати за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, із яких виник цей спір.

© Володимир Бевзенко, 2018

Володимир Бевзенко

Оцінюючи статті Кодексу адміністративного судочинства України в редакції 2005 р., нескладно пересвідчитися в тому, що законодавець у загальному вигляді задекларував критерії визначення адміністративної юрисдикції, межі та зміст компетенції адміністративних судів. Утім, такі критерії не дають змоги дійти однозначного висновку про вид і природу конкретного публічно-правового спору.

Зміст адміністративної юрисдикції доповнено – він охоплює предметну юрисдикцію, інстанційну юрисдикцію та територіальну юрисдикцію (підсудність). Проте критерії визначення перелічених видів юрисдикції залишаються, по суті, незмінними: предмет спору, суб'єкт (учасник) спору, судова інстанція, місце проживання (перебування, знаходження).

Зроблено припущення, що об'єктивно наявна проблема визначення адміністративної юрисдикції, та її відмежування від інших судових юрисдикцій існуватиме й надалі. Це пояснюється передусім запереченням наявності складних, різногалузевих правовідносин; невиробленим єдиним і загальноприйнятим розумінням природи усіх можливих рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, видів таких суб'єктів. Існує думка, що природа правовідносин і вид судової юрисдикції визначаються правовим результатом цих правовідносин.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція; критерій; судова юрисдикція; підсудність; адміністративний процес; сторони; суб'єкт владних повноважень; Кодекс адміністративного судочинства України; адміністративний акт; нормативний акт.

Повноцінне здійснення права на 'оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб'¹ (ст. 55 Конституції України), 'права на справедливий суд'² і успішний захист прав, свобод, інтересів передбачають обов'язкове врахування фактичних та нормативних передумов. Такі передумови виконують функцію своєрідних "фільтрів", адже запобігають безпідставному здійсненню правосуддя, не допускаючи до розгляду і вирішення судом неналежних чи необґрунтованих спорів.

Хоча ці передумови-фільтри й мають власні природу, зміст та особливості, однак усі вони обумовлюють перспективність звернення до суду і можливість подальшого захисту прав, свобод, інтересів. Відсутність принаймні однієї із таких передумов чи невідповідність їй ускладнюватиме або навіть унеможливилюватиме відкриття провадження у судовій справі, задоволення позовних вимог, а також перешкоджатиме здійсненню судочинства загалом.

Вважається, що передумовами захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин є:

www.pravoua.com.ua

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.12.2017).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.: ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 20.12.2017).

- 1) відповідність усіх фактичних обставин адміністративно-правового спору критеріям адміністративної юрисдикції;
- 2) факт порушення відповідачем прав, свобод, інтересів позивача;
- 3) наявність у суб'єкта права на звернення до суду для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб чи для виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень;
- 4) належність позивачеві права вимоги;
- 5) перебування позивача в адміністративно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень, який визначений як відповідач;
- 6) відповідність способу судового захисту, запропонованого позивачем у позовній заяві, способам захисту, передбаченим нормами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) (статті 5, 245 КАС України у редакції 2017 р.), а також відповідність способу судового захисту фактичним спірним адміністративно-правовим відносинам;
- 7) відповідність адміністративного розсуду – розсуду адміністративного суду, можливість втручання цього суду у розсуд учасників адміністративно-правових відносин, з яких виник конфлікт;
- 8) наявність прецедентної практики вирішення адміністративно-правових спорів Верховним Судом, Європейським судом з прав людини³.

Серед таких передумов належного розкриття й обґрунтування потребує наявність адміністративної юрисдикції (відповідність усіх фактичних обставин адміністративно-правового спору критеріям адміністративної юрисдикції). Адміністративну юрисдикцію як інститут адміністративного процесуального права передбачено в КАС України. Адміністративна юрисдикція має принципове значення не лише для адміністративного процесу, а й для системи судоустрою України загалом. Однак до сьогодні цей інститут недостатньо визначений змістовно. З'ясування виду судової юрисдикції, відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції – не до кінця подоланий виклик, що стосується як адміністративних судів, так і учасників адміністративної справи, їх представників, учасників адміністративного процесу.

Досліджуючи тему адміністративної юрисдикції, доцільно враховувати стрімкість розвитку наявних і появу нових, донедавна невідомих суспільних відносин, ухвалення нового законодавства; варто очікувати ускладнення визначення судових юрисдикцій із початком процесуальної діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності тощо.

³ В Бевзенко, 'Передумови захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників публічно-правових відносин' *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: Науково-практична конференція* (Право 2015) 73-6; В Бевзенко, 'Передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин' в О Нечитайло (ред), *Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія* (ВАІТЕ 2015) 173-4.

Відповідно, існує об'єктивна потреба не лише належно сприймати ці відносини, а й надавати їм оцінку, робити обґрунтовані, закономірні висновки, засновані на однозначних і зрозумілих критеріях.

Визначення певного виду судової юрисдикції, відмежування від інших видів судової юрисдикції саме юрисдикції адміністративної – справа досить складна й тривала. Багато правників-науковців та юристів-практиків присвятили свої дослідження цій проблематиці. Так, сутність і закономірності адміністративної юрисдикції, її межі та співвідношення з іншими судовими юрисдикціями були предметом досліджень В. Гордєєва, В. Ількова, В. Колпакова, Р. Куйбіди, О. Пасенюка, В. Перепелюка, М. Смоковича, В. Стефанюка, М. Цуркана⁴.

Чимало уваги визначенню змісту адміністративної юрисдикції та її відмежуванню від інших видів судової юрисдикції (конституційної, кримінальної, господарської, цивільної) приділялося Пленумом Вищого адміністративного суду України, зокрема, в постановах “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів”⁵, “Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації”⁶.

Так, Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснював, що:

<...> ухвалюючи рішення про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, суди мають враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії, а саме:

- стороною публічно-правового спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції;
- спір є публічно-правовим, належить до юрисдикції адміністративних судів і за ознаками відповідає визначенню адміністративної справи, що наведено у пункті 1 частини першої статті 3 КАС України у редакції 2005 року;

⁴ В Колпаков та В Гордєєв, *Теорія і практика адміністративного судочинства: монографія* (Місто 2011); В Ільков, *Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні* (2014) 5 Наше право 60; Р Куйбіда, *Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання* *Юридичний вісник України* (Київ, 23 Червень 2007); О Пасенюк (ред), *Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики* Настільна книга судді (Істина 2007); В Перепелюк, *Адміністративне судочинство: проблеми практики: посібник* (Конус-Ю 2007); М Смокович, *Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія* (Юрінком Інтер 2012); В Стефанюк, *Судовий адміністративний процес: монографія* (Консум 2003); М Цуркан, *Правове регулювання публічної служби в Україні Особливості судового розгляду спорів: монографія* (Право 2010).

⁵ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (дата звернення: 21.12.2017).

⁶ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16> (дата звернення: 21.12.2017).

– наявність управлінських правовідносин і правовідносин, пов’язаних із публічним формуванням суб’єкта владних повноважень⁷.

Для забезпечення однакового застосування адміністративними судами положень законодавства про доступ до публічної інформації Пленум Вищого адміністративного суду України розтлумачив поняття “публічна інформація” та сутність інших видів інформації, роз’яснив співвідношення категорій “розпорядник публічної інформації” й “суб’єкт владних повноважень”, а також висловився щодо поширення дії норм Закону України “Про доступ до публічної інформації”⁸.

Як бачимо, критерії адміністративної юрисдикції були запозичені зі статей КАС України у редакції 2005 р. Так, у ч. 1 ст. 2 цього кодифікованого законодавчого акта зазначається, що завданням адміністративного судочинства є:

<...> захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень <...> органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства <...>⁹.

Утім, обґрунтовані свого часу в наведених та інших роз’ясненнях Вищого адміністративного суду України, а також Верховного Суду України критерії адміністративної юрисдикції так і не стали беззаперечними засобами подолання складнощів визначення виду правового спору, однозначного відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції. До правових спорів, які викликали дискусії щодо їх галузевої природи, належать, зокрема, спори за участю Громадської ради доброчесності, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, органів (організацій) самоврядних (саморегульованих) професій (наприклад, Аудиторської палати України, кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатів), органів суддівського самоврядування тощо.

Отже, потрібно визнати, що юридична спільнота досі не має критеріїв для визначення адміністративної юрисдикції, як і обґрунтовано вичерпних підстав задля віднесення правового спору до компетенції адміністративного суду.

⁷ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів (н 5).

⁸ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації (н 6).

⁹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803> (дата звернення: 21.12.2017).

Володимир Бевзенко

Мета дослідження полягає у формуванні пропозицій щодо вироблення єдиних, загальноприйнятих критеріїв визначення належності певного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду для гарантування ефективного захисту прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, здійснення права на справедливий суд, забезпечення єдності судової практики, стабільності функціонування судів судової системи.

У свою чергу, про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, як і про можливість її відмежування від інших видів судової юрисдикції, варто зазначати за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, із яких виник цей спір. Саме такі ознаки могли б слугувати критеріями адміністративної юрисдикції¹⁰. Відсутність принаймні одного з них унеможливилюватиме віднесення конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Такими критеріями, за сукупної наявності яких можна зробити висновок про існування адміністративної юрисдикції, є:

- 1) адміністративно-правові відносини;
- 2) суб'єкт владних повноважень;
- 3) адміністративна діяльність (здійснення адміністративних повноважень);
- 4) норма адміністративного права;
- 5) здійснення прав і дотримання обов'язків у сфері публічного адміністрування та (або) прав і обов'язків, за порушення чи недотримання яких можуть наставати адміністративно-правові наслідки.

У КАС України в редакції 2005 р. в загальному вигляді закріплювалися критерії визначення адміністративної юрисдикції, межі та зміст компетенції адміністративних судів. Ці критерії були своєрідними маркерами, адже їх наявність свідчила про публічно-правовий спір, який мав розглядатися й вирішуватися саме адміністративним судом. Висновок про нормативне закріплення критеріїв адміністративної юрисдикції у КАС України в редакції 2005 р. можна зробити зі змісту частин 1, 2 ст. 2, ст. 3, ст. 17, статей 171–183⁷, а власне критеріями, судячи з результатів дослідження цих норм, необхідно визнати, зокрема:

- публічно-правові відносини (ч. 1 ст. 2);
- органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних

¹⁰ В Бевзенко, 'Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування' (2013) 2 Адміністративне право і процес 180; В Бевзенко, 'Новітнє адміністративне процесуальне право України: об'єктивна закономірність чи надумана вигадка?' (2011) 1 Форум права 68; В Бевзенко та С Мінько, 'Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів' (2007) 3 Вісник господарського судочинства 122.

управлінських функцій, суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2, п. 7 ч. 1 ст. 3);

- владні управлінські функції (ч. 1 ст. 2);
- рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 2);
- адміністративний договір, публічну службу (пункти 14, 15 ч. 1 ст. 3).

Окрім критеріїв (критеріїв-маркерів), що вказують на існування адміністративної юрисдикції, у спеціальних статтях КАС України в редакції 2005 р. (а саме: у статтях 17, 171–183⁷) безпосередньо було закріплено перелік публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Однак наявність як критеріїв-маркерів, так і переліку публічно-правових спорів не завжди надавала можливість однозначно й вичерпно відповісти на запитання: “Чи існує адміністративна юрисдикція у конкретному правовому спорі?”. Така складність визначення адміністративної юрисдикції може насамперед пояснюватися неможливістю однозначно, вичерпно та формалізовано описати певний критерій чи категорію публічно-правового спору, правильно співвіднести їх з фактичними обставинами справи. Очевидно, ці критерії й категорії (види) публічно-правових спорів мають неоднозначну оціночну* правову природу, а тому закономірно, що їх сприйняття й належна оцінка здійснюються у межах процесуального розсуду адміністративного суду, сторін, третіх осіб, їх представників.

Природно, що оцінювання критеріїв адміністративної юрисдикції на розсуд суду обумовлювало можливість прийняття адміністративними судами протилежних за змістом рішень – при цьому навіть щодо одних і тих самих критеріїв адміністративної юрисдикції або в подібних публічно-правових спорах.

Окрім оціночного характеру критеріїв адміністративної юрисдикції та публічно-правових спорів, їхньої оцінки у межах процесуального розсуду адміністративного суду, сторін, третіх осіб, їх представників неможливість однозначного опису цих критеріїв і спорів обумовлюється також їхнім неоднозначним науковим тлумаченням. Зокрема, у сучасній науці адміністративного права досі не вироблено єдиного й загальноприйнятого розуміння природи усіх можливих рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, видів таких суб'єктів, сутності публічно-правових відносин, інших критеріїв адміністративної юрисдикції.

* Оціночні поняття, використовувані у КАС України як в редакції 2005 р., так і у редакції 2017 р., обумовлюють виникнення в адміністративного суду, учасників справи, їх представників можливості діяти вільно, на власний розсуд обираючи одне з численних рішень (один із видів поведінки). Відповідно, ці суб'єкти набувають доволі широкого за змістом процесуального розсуду. А тому стає очевидним, що тема процесуального розсуду заслуговує на всебічний науковий розвиток, адже у сучасній науці адміністративного процесуального права її, на жаль, майже не розкрито.

Зрештою, висновок щодо сутності адміністративної юрисдикції, її критеріїв і спорів, які мають розглядатися й вирішуватися адміністративними судами з урахуванням практики функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) та практики адміністративного судочинства, має бути обґрунтований наукою адміністративного права і процесу. Очевидно, науково обґрунтовані висновки щодо сутності та критеріїв адміністративної юрисдикції мають, беззаперечно, розкривати природу такої юрисдикції й при цьому не залежати від змін у законодавстві, перегляду судової практики, розвитку й перетворення суспільних відносин.

У зв'язку з ухваленням і подальшим набуттям чинності КАС України в редакції 2017 р. з'явилися цілком обґрунтовані сподівання, що виклики (зокрема, стосовно адміністративної юрисдикції), обумовлені неоднаковим здійсненням адміністративного судочинства й іншими теоретико-прикладними особливостями, нарешті успішно й остаточно можна буде подолати. Тож слухним убачається запитання: “Чи було враховано в КАС України у редакції 2017 р. досвід застосування КАС України в редакції 2005 р. і запроваджено однозначні критерії визначення адміністративної юрисдикції?”.

У контексті наведеного охарактеризуємо статті КАС України в редакції 2017 р. і спробуємо з'ясувати, чи вдалося в ньому розв'язати проблеми адміністративної юрисдикції, а її критерії (адміністративно-правові відносини, суб'єкт владних повноважень, адміністративна діяльність (здійснення адміністративних повноважень), норма адміністративного права, здійснення прав і дотримання обов'язків у сфері публічного адміністрування або прав і обов'язків, за порушення чи недотримання яких можуть наставати адміністративно-правові наслідки) – розкрити.

Насамперед варто зазначити, що в КАС України у редакції 2017 р. ототожнено такі процесуальні категорії, як “адміністративна юрисдикція” і “підсудність адміністративних справ”. У цьому нескладно переконатися, якщо звернути увагу на те, що у Гл. 2 “Адміністративна юрисдикція” Розд. 1 “Загальні положення” поміщено статті, якими передбачено “адміністративну юрисдикцію” (ст. 19), “інстанційну юрисдикцію” (статті 22–24), “територіальну юрисдикцію (підсудність)” (статті 25–28). Тобто поняттям “адміністративна юрисдикція” охоплюються і адміністративна юрисдикція, і підсудність адміністративних справ¹¹.

До того ж у КАС України в редакції 2017 р. розширено природу адміністративної юрисдикції: крім переліку публічно-правових спорів,

¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 22.12.2017).

які мають розглядатися й вирішуватися адміністративними судами як цілісною системою (“зовнішня” адміністративна юрисдикція) (ст. 19), у змісті адміністративної юрисдикції також передбачено і диференціацію публічно-правових спорів між місцевими загальними судами й окружними адміністративними судами (“внутрішня” адміністративна юрисдикція) (ст. 20).

Одночасно з оновленим викладом сутності адміністративної юрисдикції у КАС України в редакції 2017 р. з’явилися й нові недосконалі положення, що ускладнюють застосування його норм, а відтак – здійснення адміністративного судочинства. Зокрема, в разі недотримання (порушення) правил про предметну й інстанційну юрисдикцію (статті 19, 20, 22–24) буде складно застосовувати ефективні процесуальні інструменти подолання такого недотримання (порушення). Спеціальної норми, яка уповноважувала б передати адміністративну справу у зв’язку з порушенням правил предметної та інстанційної юрисдикції (підсудності), у КАС України в редакції 2017 р. не міститься.

Як убачається, можливим способом подолання такої законодавчої прогалини могло би стати застосування аналогії закону (ч. 6 ст. 7 КАС України в редакції 2017 р.) у поєднанні, зокрема, зі статтями 29, 171 цього кодифікованого законодавчого акта.

Повноваженнями щодо виправлення наслідків помилкового визначення предметної та інстанційної адміністративної юрисдикції наділені апеляційні й касаційні адміністративні суди. Так, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 315 КАС України в редакції 2017 р.:

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право скасувати судові рішення та направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю¹².

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 349 КАС України в редакції 2017 р.:

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанції повністю чи частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема, за встановленою підсудністю чи для продовження розгляду¹³.

¹² Кодекс адміністративного судочинства України (н 11).

¹³ Там само.

Володимир Бевзенко

Аналіз норм цього кодифікованого законодавчого акта (статті 2, 19) засвідчує¹⁴, що такий критерій адміністративної юрисдикції, як адміністративно-правові відносини, використовується й надалі. Утім, як і в КАС України у редакції 2005 р., таким правовідносинам продовжує бракувати вичерпного описання їхньої сутності й принципів ознак. Тож, очевидно, обґрунтування правовідносин залишатиметься у сфері відповідальності юридичної науки (зокрема, науки адміністративного права та процесу), висновки якої мають належним чином перевірятися практикою адміністративного судочинства.

У КАС України в редакції 2017 р. розширено, порівняно з КАС України в редакції 2005 р., зміст поняття “суб’єкт владних повноважень”. Так, його доповнено такими суб’єктами, як ‘атестаційні, конкурсні, медико-соціальні експертні комісії та інші подібні органи, рішення яких є обов’язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб’ (п. 9 ч. 1 ст. 19)¹⁵. Проте однозначні висновки щодо належності того чи іншого носія повноважень до суб’єкта владних повноважень зі змісту КАС України в редакції 2017 р. зробити так само доволі складно, а отже, оцінювати природу певного суб’єкта знову доведеться, виходячи з аналізу фактичних спірних правовідносин, форм діяльності суб’єкта-відповідача, наслідків здійснення ним повноважень для фізичних чи юридичних осіб.

Що ж до адміністративної діяльності як зовнішнього прояву діяльності суб’єктів владних повноважень, то хоч і не принципові, проте деякі зміни цього критерію у КАС України в редакції 2017 р. все ж таки відбулися. Так, окрім здійснення владних управлінських функцій укладання, виконання, припинення, скасування адміністративних договорів (статті 4, 19) передбачено, що діяльність суб’єкта владних повноважень може проявлятися і у формі адміністративної послуги¹⁶. Однак такі прояви адміністративної діяльності – не єдині. Варто пригадати, що суб’єкти владних повноважень здійснюють загальноорганізаційні заходи, застосовують заходи адміністративного примусу тощо. Тож перелік форм адміністративної діяльності суб’єктів владних повноважень, передбачених КАС України в редакції 2017 р., залишається відкритим і невичерпним, а зміни щодо адміністративної діяльності суб’єктів владних повноважень – непринциповими й такими, що повною мірою не розв’язують проблему адміністративної юрисдикції.

Окрім такого критерію адміністративної юрисдикції, як рішення, дії, бездіяльність, адміністративний договір у КАС України в редакції 2017 р.

www.pravo.ua.com.ua

¹⁴ Кодекс адміністративного судочинства України (н 11).

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.

вперше було сформульовано визначення нормативно-правового й індивідуального актів (пункти 18, 19 ч. 1 ст. 4)¹⁷. Водночас практиці функціонування суб'єктів владних повноважень відомі випадки ухвалення ними актів, які за назвою різняться від “нормативно-правовий акт” та “індивідуальний акт”, а саме: рішення, постанова, податкове повідомлення-рішення, протокол, електронний запис тощо. Отже, можна припустити, що проблема визначення природи й виду конкретного документа суб'єкта владних повноважень, ускладнена до того ж відсутністю кодексу (закону) про адміністративні процедури, існуватиме ще певний час.

Норма адміністративного права, здійснення прав і дотримання обов'язків у сфері публічного адміністрування або прав і обов'язків, за порушення чи недотримання яких можуть наставати адміністративно-правові наслідки, – матеріально-правові критерії, тож вони принципово не могли бути оновлені чи переглянуті у КАС України в редакції 2017 р. Ці критерії залишилися незмінними. Тому визначення природи норми права, виду прав і обов'язків, сутності публічного адміністрування й надалі лишатимуться проблематикою адміністративно-правового характеру.

Висновки. Потрібно констатувати, що у КАС України в редакції 2017 р. загалом збережено структуру та зміст КАС України в редакції 2005 р. Чинний кодифікований законодавчий акт доповнено новими інститутами (електронний суд, врегулювання спору за участю судді) та категоріями (типова, зразкова адміністративна справи), деякі процесуальні інститути і категорії було оновлено (наприклад, до учасників адміністративного процесу віднесено помічника судді, експерта з питань права, доповнено перелік спорів, які належать до адміністративної юрисдикції).

Зміст адміністративної юрисдикції розширено – відтепер вона охоплює предметну юрисдикцію, інстанційну юрисдикцію та територіальну юрисдикцію (підсудність). Проте критерії визначення цих видів юрисдикції згідно з КАС України в редакції 2017 р. залишаються, по суті, незмінними: предмет спору, суб'єкт (учасник) спору, судова інстанція, місце проживання (перебування, знаходження).

Як бачимо, з оновленням цього кодифікованого законодавчого акта в ньому з'явилося чимало положень, які потребують додаткового аналізу й обґрунтування, що, відповідно, ускладнюватиме здійснення адміністративного судочинства, оцінювання адміністративної юрисдикції тощо.

Можна допускати, що об'єктивно наявна проблема визначення адміністративної юрисдикції та її відмежування від інших судових юрисдикцій існуватиме й надалі. Пояснення цьому, як убачається, полягає насам-

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України (н 11).

перед у запереченні існування складних, різногалузевих правовідносин; не вироблено єдиного і загальноприйнятого розуміння природи всіх можливих рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, видів таких суб'єктів. Побуває думка, що природа правовідносин і вид судової юрисдикції визначаються правовим результатом цих правовідносин.

Хотілося б сподіватися, що подолання складнощів визначення виду судової юрисдикції – справа найближчої перспективи, яка наблизитиметься з напрацюванням сталої судової практики касаційними судами, Великою Палатою Верховного Суду. Водночас відповідь щодо природи спірних правовідносин і визначення критеріїв адміністративної юрисдикції має бути сформована наукою адміністративного права та процесу і заснована на результатах практики адміністративного судочинства.

Пропонуються такі критерії адміністративної юрисдикції: 1) адміністративно-правові відносини; 2) суб'єкт владних повноважень; 3) адміністративна діяльність (здійснення адміністративних повноважень); 4) норма адміністративного права; 5) здійснення прав та дотримання обов'язків у сфері публічного адміністрування або прав і обов'язків, за порушення чи недотримання яких можуть наставати адміністративно-правові наслідки.

Певна річ, зважаючи на досягнення науково-технічного прогресу, появу нових суспільних відносин та ухвалення нового законодавства, ці критерії жодним чином не варто сприймати як остаточні й беззаперечні. Вони мають постійно переоцінюватися й випробовуватися на придатність стосовно суспільних відносин, які щойно виникли.

Утім, аби положення КАС України в редакції 2017 р. застосовувати на користь розв'язання проблем адміністративної юрисдикції, ще багато часу доведеться приділити наполегливому виробленню сталої судової практики в публічно-правових спорах і підкріпленню її теоретико-прикладними аргументами.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 6 lypnia 2005 r. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803> (accessed: 22.12.2017) (in Ukrainian).

2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 6 lypnia 2005 r. № 2747-IV (v redaktsii Zakonu Ukrainy [As Amended by the Law of Ukraine] vid 3 zhovtnia 2017 r. № 2147-VIII). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (accessed: 22.12.2017) (in Ukrainian).
3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 20.12.2017) (in Ukrainian).
4. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] vid 4 lystopada 1950 r.: ratyfikovana Zakonom Ukrainy [Ratified by the Law of Ukraine] vid 17 lypnia 1997 r. № 475/97-VR. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (accessed: 20.12.2017) (in Ukrainian).
5. Pro dostup do publichnoi informatsii [On Access to Public Information]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 13 sichnia 2011 r. № 2939-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (accessed: 21.12.2017) (in Ukrainian).
6. Pro okremi pytannia yurysdyksii administratyvnykh sudiv [On Some Issues of Administrative Court Jurisdiction]: postanova Plenumu Vyschoho administratyvnoho sudu Ukrainy [Ruling of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine] vid 20 travnia 2013 r. № 8. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (accessed: 21.12.2017) (in Ukrainian).
7. Pro praktyku zastosuvannia administratyvnymy sudamy zakonodavstva pro dostup do publichnoi informatsii [On the Practice of Application by Administrative Courts of the Laws on Access to Public Information]: postanova Plenumu Vyschoho administratyvnoho sudu Ukrainy [Ruling of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine] vid 29 veresnia 2016 r. № 10. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16> (accessed: 21.12.2017) (in Ukrainian).

Bibliography

Authored books

8. Kolpakov V ta Hordieiev V, *Teoriia i praktyka administratyvnoho sudochynstva: monohrafiia* [Theory and Practice of Administrative Judicial Procedure: Monograph] (Misto 2011) (in Ukrainian).
9. Perepeliuk V, *Administratyvne sudochynstvo: problemy praktyky: posibnyk* [Administrative Judicial Procedure: Issues of Practice: Manual] (Konus-Iu 2007) (in Ukrainian).
10. Smokovych M, *Vyznachennia yurysdyksii administratyvnykh sudiv ta rozmezhuvannia sudovykh yurysdyksii: monohrafiia* [Establishing the Jurisdiction of Administrative Courts and Delimitation of Court Jurisdictions: Monograph] (Iurinkom Inter 2012) (in Ukrainian).
11. Stefaniuk V, *Sudovy administratyvnyi protses: monohrafiia* [Court Administrative Process: Monograph] (Konsum 2003) (in Ukrainian).
12. Tsurkan M, *Pravove rehuliuвання publichnoi sluzhby v Ukraini Osoblyvosti sudovoho rozghliadu sporiv: monohrafiia* [Legal Regulation of Public Service in Ukraine Specifics of Dispute Resolution in Court: Monograph] (Pravo 2010) (in Ukrainian).

Edited books

13. Bevzenko V, 'Peredumovy zakhystu v administratyvnomu protsesi prav, svobod, interesiv uchashnykiv administratyvno-pravovykh vidnosyn' ['Prerequisites for the Protection of the Rights, Freedoms and Interests of Participants to Administrative Law Relations in the Administrative Process'] v Nechytailo O (red), *Administratyvne*

Володимир Бевзенко

sudochynstvo Ukrainy: teoriia ta praktyka: monohrafiia [Administrative Judicial Procedure in Ukraine: Theory and Practice: Monograph] (VAITE 2015) (in Ukrainian).

14. Pasieniuk O (red), *Administratyvna yustytsiia Ukrainy: problemy teorii i praktyky Nastilna knyha suddi [Administrative Justice of Ukraine: Issues of Theory and Practice Judge's Handbook] (Istyna 2007) (in Ukrainian).*

Journals articles

15. Bevzenko V ta Minko S, 'Osoblyvosti vyznachennia pidvidomchosti publichno-pravovykh sporiv' ['Specifics of Establishing the Subjection to Jurisdiction for Public Law Disputes'] (2007) 3 *Visnyk hospodarskoho sudochynstva* 122 (in Ukrainian).
16. – – 'Novitnie administratyvne protsesualne pravo Ukrainy: ob'iektyvna zakonornist chy nadumana vyhadka?' ['The Latest Administrative Procedural Law of Ukraine: Objective Regularity or Unsubstantiated Invention?'] (2011) 1 *Forum prava* 68 (in Ukrainian).
17. – – 'Administratyvna yurysdyktsiia: poniattia, sutnist, problemy vidmezhuvannia' ['Administrative Jurisdiction: Concept, Essence, Delimitation Issues'] (2013) 2 *Administratyvne pravo i protses* 180 (in Ukrainian).
18. Ilkov V, 'Pravova pryroda sprav administratyvnoi yurysdyktsii ta yii vplyv na zastosuvannia dzherel prava v administratyvnomu sudochynstvi v Ukraini' ['Legal Nature of Cases under Administrative Jurisdiction and its Impact on the Use of the Sources of Law in Administrative Judicial Procedure in Ukraine'] (2014) 5 *Nashe pravo* 60 (in Ukrainian).

Conference papers

19. Bevzenko V, 'Peredumovy zakhystu v administratyvnomu sudochynstvi prav, svobod, interesiv uchashnykiv publichno-pravovykh vidnosyn' ['Prerequisites for the Protection of the Rights, Freedoms and Interests of Participants to Public Law Relations in the Administrative Judicial Procedure'] *Suchasna administratyvno-pravova doktryna zakhystu prav liudyny: Naukovo-praktychna konferentsiia [Modern Administrative Law Doctrine of Human Rights Protection: Scientific and Practical Conference] (Pravo 2015) (in Ukrainian).*

Newspaper articles

20. Kuibida R, 'Mezhi administratyvnoi yurysdyktsii: spirni pytannia' ['Administrative Jurisdiction Limits: Disputable Issues'] *Yurydychnyi visnyk Ukrainy* (Kyiv, 23 Cherven 2007) (in Ukrainian).

Volodymyr Bevzenko

ADMINISTRATIVE JURISDICTION
AND THE CODE OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE
OF UKRAINE AS IN FORCE IN 2017: A NEW SOLUTION TO THE
PROBLEM OR UNMASTERED CHALLENGES OF THE PAST?

ABSTRACT. Administrative jurisdiction as an institute of administrative procedure law is provided for in the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine. Administrative jurisdiction is of paramount significance not only for the administrative process but for

the judicial system of Ukraine in general. However, so far the essence of this institute has been insufficiently defined.

This article is aimed at forming of proposals for the development of unified generally accepted criteria designated to determine whether a certain dispute under public law falls within the administrative court jurisdiction, with the aim of ensuring the efficient protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities, the exercise of the right to fair trial, and also with the aim of ensuring the uniformity of judicial practice and the stable functioning of courts in the judicial system.

It is turn, the issue of whether a specific dispute at public law belongs (or does not belong) to the administrative court jurisdiction, as well as whether it is possible to demarcate it from other types of judicial jurisdiction should be decided on the basis of the aggregate of existing external signs of relations at public law from which the dispute arose.

By assessing the articles of the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine as in force in 2005, it is easy to ascertain that the legislator has declared, in general terms, the criteria determining the administrative jurisdiction, and the limits and essence of the competence granted to administrative courts. However, such criteria do not allow coming to a definite conclusion about the type and nature of a specific dispute at public law.

The contents of administrative jurisdiction have been supplemented – it covers the jurisdiction of subject matter, the jurisdiction of court system levels and the jurisdiction of territory (subjection to a jurisdiction). However, the criteria determining these types of jurisdiction remain essentially unchanged: subject matter of a dispute, subject (participant) of a dispute, court system level, place of residence (stay, location).

The assumption is made that, in fact, the current problem of determining the administrative jurisdiction and its delimitation from other court jurisdictions will continue into the future. The primary explanation to this is that the existence of complex legal relations in different areas is disregarded; no uniform and generally accepted understanding has been developed with regard to the nature of all possible decisions, actions or omissions of subjects vested with power and the types of such subjects. There is a perception that the nature of legal relations and the type of judicial jurisdiction is determined by a legal result of those relations.

KEYWORDS: administrative jurisdiction; criterion; judicial jurisdiction; subjection to a jurisdiction; administrative process; parties; subject vested with power; the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine; administrative act; legislative act.