

## ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

**ЗЛЕНКО Анна Володимирівна - аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2161-4023>**

**УДК 321**

**DOI 10.32782/NP.2022.3.3**

У статті здійснюється комплексний аналіз законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України. З'ясовується, що законодавчі зміни, що стосуються оновлення чинного Кодексу адміністративного судочинства України протягом останніх п'яти років, у цілому мають позитивні аспекти щодо вирішення низки питань процесуального характеру, у тому числі й тих, що стосуються неправильно визначеного позивачем належного суду в його справі. Саме з 2017 року законодавець поклав на суд обов'язок з визначення правильної підсудності тієї чи іншої судової справи і передавати її на розгляд повноважному суду. Робляться висновки, що юрисдикційна діяльність здійснюється відповідно до положень основного законодавчого акта - Конституції України, базового судового законодавчого профільного акта - Закону України «Про судоустрій та статус суддів», профільного кодифікованого процесуального акта - Кодексу адміністративного судочинства України. Було з'ясовано, що на сьогодні й досі існують складнощі в розмежуванні адміністративної та господарської юрисдикції, тому варто розуміти, що юрисдикція господарських судів поширюється на спори, що виникають при здійсненні господарської діяльності, в той час коли адміністративна юрисдикція поширюється на публічно-правові спори, обов'язковим суб'єктом яких виступає суб'єкт публічної адміністрації. У зв'язку з такими труднощами, що можуть виникати для особи, право якої було порушено, слід на законодавчому рівні закріпити засади

розподілу господарської та адміністративної юрисдикції, використавши спільні критерії поділу, та більш детально визначити категорії справ, що підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: юрисдикція, адміністративні суди, повноваження, судочинство, компетенція

### Актуальність теми дослідження

Законодавчі зміни, що стосуються оновлення чинного Кодексу адміністративного судочинства України протягом останніх п'яти років, у цілому мають позитивні аспекти щодо вирішення низки питань процесуального характеру, у тому числі й тих, що стосуються неправильно визначеного позивачем належного суду в його справі. Саме з 2017 року законодавець поклав на суд обов'язок з визначення правильної підсудності тієї чи іншої судової справи і передавати її на розгляд повноважному суду. Тож тепер суди, у випадках помилкового звернення особи із позовом до суду, порушений спір для неї не є підсудним, суд за заявою особи має відправити справу до суду належної судової юрисдикції. Такі прогресивні законодавчі дії є позитивним аспектом у безумовному розгляді судом правового спору.

Проте, деякі питання судового адміністративного процесу, що пов'язані саме з юрисдикційним підпорядкуванням справ - ( маємо на увазі встановлення фактів невідсудності справи позивача юрисдикції адмі-

ністративного суду), звичайно, потребують законодавчого до унормування задля подолання правової невизначеності, з якою може зіткнутися позивач уже в суді першої інстанції.

Наведені вище положення, безумовно, стають підтвердженням актуальності обраної тематики.

**Метою дослідження** виступає здійснення комплексного аналізу сучасних законодавчих змін щодо юрисдикційної діяльності адміністративних судів України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** вказує на зацікавленість з боку наукових спільнот до питань законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні. Окремо слід виділити праці: Колпакова В.К., Гордєєва В.В. «Юрисдикція адміністративних судів», що є однією з перших монографічних видань, присвячених питанню суто юрисдикції адміністративних судів в Україні. У монографії, з позицій чинного законодавства і сучасного виміру адміністративного права, розглянуті питання юрисдикції адміністративних судів, система, структура і організація, висвітлено статус учасників адміністративного процесу і підсудність адміністративних справ [1]. Наступною працею є публікація Смокович М. І. «Дотримання правил адміністративної юрисдикції як конституційна гарантія судового захисту», у якій автор обстоює твердження, що порушення вимог юрисдикції суду не може становити непереборний процесуальний бар'єр для позивача у судовому процесі, пов'язаного із захистом та відновленням його порушених конституційних прав. Він робить висновок, що чинний Кодекс адміністративного судочинства України унормував вичерпний перелік підстав для повернення позовної заяви позивачеві, серед яких такої підстави, як «справа не підсудна цьому адміністративному суду», немає. та констатував, що наразі Кодекс адміністративного судочинства України фактично забороняє адміністративному суду повертати позовну заяву позивачеві, якщо судова справа йому не підсудна [2]. І ще однією працею,

про яку слід згадати є дослідження Звірко О.Є. та Осіпової О. О., «Доктринальні аспекти оптимізації адміністративного судочинства України», які розкрили проблеми оптимізації діяльності адміністративних судів України у світлі тривалої судової реформи. Також вони аргументували позицію, що відокремлена спеціалізована система адміністративних судів найбільш прийнятна для України і відповідає міжнародним стандартам правосуддя. Вони дійшли висновку, що під час здійснення адміністративного судочинства мають місце певні проблеми, серед яких найсуттєвішими є доступність до адміністративного правосуддя та розмежування юрисдикції адміністративних судів з юрисдикціями господарських та загальних судів [3].

#### **Результати дослідження**

Суд як носій публічної влади покликаний забезпечувати справедливість, відстоюючи права і свободи людини і громадянина, дотримуючись балансу приватних та публічних інтересів. Однак при цьому велике значення має правильний вибір суду, уповноваженого розглядати ту чи іншу справу. Особливо гостро проблеми розмежування юрисдикцій постають в адміністративному судочинстві. Проблема визначення поняття та змісту категорії «адміністративна юрисдикція» у теорії українського адміністративного права набирала актуальності на тлі розгортання наукової дискусії про зміст і структуру адміністративного процесу. Один із найбільш поширених поглядів на це питання базується на концепції поділу всього масиву адміністративних проваджень на адміністративно-юрисдикційні й адміністративно-регуляторні [4, с.79].

Відповідно до абз. 2 ст. 124 Конституції України Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи [5].

Створення адміністративних судів на законодавчому рівні вперше було закріплено в Законі України «Про судоустрій України» (зараз нечинний). Ст. 22 цього Закону було встановлено повноваження адміністративних судів, а саме: розгляд адміністративних

справ, що пов'язані із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування [6]. Згодом у новому Законі України «Про судоустрій та статус судів» [7] буде значно розширено юрисдикційні повноваження адміністративних судів України.

З прийняттям законодавчим органом у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства, обсяг повноважень адміністративних судів було суттєво збільшено та конкретизовано [8].

Таким чином, у цілому можливо окреслити законодавчі засади регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України виходячи з положень Конституції України, Закону України «Про судоустрій та статус судів», Кодексу адміністративного судочинства України.

Щодо самої юрисдикційної діяльності, то в юридичній літературі під юрисдикцією розуміється: а) компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, що належать до ведення держави або державної установи; б) сукупність повноважень державних органів на здійснення певного роду діяльності; в) вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язаний з охороною суспільних відносин, що полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави; г) коло повноважень особи або органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв'язання спорів та застосування санкцій відповідно до закону [9, с. 121-122].

Якщо розглядати суто положення Кодексу адміністративного судочинства України, то в ч. 1 ст. 19 визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів); 1<sup>1</sup>) спорах адміністратора за випуском облігацій; 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження,

звільнення з публічної служби; 3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; 6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації; 8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів; 10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; 11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі» тощо [8].

Поняттям більш вужчим, що і має застосування в межах діяльності адміністративних судів, є адміністративна юрисдикція. Адміністративна юрисдикція, з позиції О. Чернобай, це діяльність щодо розгляду адміністративних публічних спорів і вирішення справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється уповноваженими на те державними органами, а також діяльність по застосуванню до винних осіб заходів примусового характеру. Тому адміністративна юрисдикційна діяльність є досить важливою для всієї системи державного управління, адже вона спрямована на забезпечення та належний захист основних прав та свобод людини і громадянина, захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, активізацію боротьби з найбільш чисельною різноманітністю правопорушень, якими є адміністративні правопорушення [10, с. 82-88].

Професор В. Б. Авер'янов вказував, що зміст інституту «адміністративна юрисдикція» необхідно юридично закріпити у відповідному нормативно-правовому акті, відповідно у ньому об'єднати юрисдикційну діяльність: а) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення як нижчих органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна «квазіюстиція»); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [11, с. 193–195].

Учений М. Даценко, досліджуючи проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду, пропонує способи визначення юрисдикції адміністративних судів, що полягають у:

- визначенні поняття адміністративної справи (частина 1 статті 4);
- визначенні категорії справ, що належить до юрисдикції адміністративних судів (частина 1 статті 19);
- визначенні категорії справ, що не належать до юрисдикції адміністративних судів (частина у статті 19) [12, с. 299].

У рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 року, у справі № К/9901/47078/18 зазначено, що дійсно, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Слід враховувати, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції [13].

Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 р. № 708/11/13-10 містить вказівку на необхідність врахування положень Кодексу адміністративного судочинства України, які передбачають, що до юрисдикції адміністративних

судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [14].

Ключовою проблемою, на яку спрямовані всі роз'яснюючі листи та постанови судових органів, є складність у розмежуванні деяких справ, що можуть належати до юрисдикції адміністративних чи господарських судів.

Для прикладу, відповідно до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на вісім груп публічно-правових спорів. Зазначимо, що для виділення цих груп спорів використано родові ознаки спірних правовідносин, а тому неминучими є проблеми при визначенні належності конкретних спорів до однієї з цих груп. Наприклад, спори про визнання недійсним рішення загальних зборів учасників (акціонерів) господарського товариства можна віднести до групи спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 2. ст. 17 КАС України) [8]. Однак відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 12 Господарсько процесуального кодексу України справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між юридичною особою та її учасниками (засновниками, акціонерами, членами), підвідомчі господарським судам. Оскільки в господарському законодавстві виключна юрисдикція встановлюється шляхом переліку не родових ознак спорів, а конкретних видів справ, то використаний у Кодексу адміністративного судочинства України критерій виключної юрисдикції з точки зору розмежування юрисдикцій виконує допоміжну функцію та є ефективним лише в поєднанні з іншими критеріями. З урахуванням зазначеного необхідно на законодавчому рівні закріпити засади розподілу господарської та адміністративної юрисдикції, використавши спільні критерії поділу, та більш детально визначити категорії справ, що підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства [15].

Також у межах цього дослідження необхідно вказати на Підходи Великої Палати

Верховного Суду до визначення юрисдикційності спорів, відповідно до чого «юрисдикцію адміністративних чи господарських судів у спрощеному вигляді можна визначити так: перші мають повноваження вирішувати публічно-правові спори, а другі – спори, що виникають при здійсненні господарської діяльності. Адже часто трапляється, що сторона, яка прогала корпоративний спір у господарському суді, звертається до адміністративного суду майже з тими самими вимогами (наприклад, про скасування державної реєстрації змін до статуту юридичної особи та змін у складі її учасників), зазначивши державного реєстратора як відповідача. Так само трапляється, коли господарські справи спрямовують до суду цивільної юрисдикції, штучно долучивши фізичну особу до складу сторін справи» [16].

Таким чином, варто вказати, що юрисдикційна діяльність адміністративних судів України полягає у розгляді публічно-правових спорів, визначених положеннями Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та Кодексу адміністративного судочинства України.

#### **Висновки і пропозиції**

У процесі здійснення аналізу сучасного законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України було з'ясовано, що така діяльність здійснюється відповідно до положень основного законодавчого акта - Конституції України, базового судового законодавчого профільного акта - Закону України «Про судоустрій та статус суддів», профільного кодифікованого процесуального акта - Кодексу адміністративного судочинства України. Було з'ясовано, що на сьогодні й досі існують складнощі у розмежуванні адміністративної та господарської юрисдикції, тому варто розуміти, що юрисдикція господарських судів поширюється на спори, що виникають при здійсненні господарської діяльності, у той час коли адміністративна юрисдикція поширюється на публічно-правові спори, обов'язковим суб'єктом яких виступає суб'єкт публічної адміністрації. У зв'язку з такими труднощами, що можуть виникати для особи, право якої було порушено, слід

на законодавчому рівні закріпити засади розподілу господарської та адміністративної юрисдикції, використавши спільні критерії поділу, та більш детально визначити категорії справ, що підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

#### **Література**

1. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2-х книгах. Книга 1. Харків юридичний, 2011. 352 с.

2. Смокович М. І. Дотримання правил адміністративної юрисдикції як конституційна гарантія конституційного захисту. Номер № 69 (2022): Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254793>

3. Звірко О.Є. та Осіпової О. О., Доктринальні аспекти оптимізації адміністративного судочинства України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 3. 2021 р. с. 120-125 [http://apnl.dnu.in.ua/3\\_2021/21.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/3_2021/21.pdf)

4. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції. Університетські наукові записки. 2006. № 3-4. С. 75-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2006\\_3-4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2006_3-4_10)

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text>

6. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>

7. Про судоустрій та статус суддів України: Закон України від 02.06.2016-№ 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

9. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро:

Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016.- 264 с.

10. Чернобай О.І. Теоретичні узагальнення щодо розуміння сутності поняття «адміністративна юрисдикція». *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2015. Вип. 1(2). С. 82–88.

11. Авер'янов В.Б. Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи. *Державно-правова реформа в Україні : тези матеріалів наук.-практ. конф.* Київ, 1997.- С. 193–195. ,

12. Даценко В. М. Проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 298–303.

13. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору – Верховний Суд. *Судова влада України*. 2018. URL: <https://court.gov.ua/press/news/553242>

14. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ: Лист Вищого адміністративного суду від 19.05.2010-№ 708/11/13-10. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708\\_760-10/sp:max100#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10/sp:max100#Text).

15. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

16. В. Уркевич, О. Кібенко. Підходи Великої Палати Верховного Суду до визначення юрисдикційності спорів «Судебно-юридическая газета». 2020. 24 березня URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/915159/>

## LEGISLATIVE REGULATION OF JURISDICTIONAL ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE

The article provides a comprehensive analysis of the legislative regulation of the jurisdictional activities of administrative courts of Ukraine. It turns out that the legislative changes concerning the update of the current Code of Administrative Procedure of Ukraine over the past five years have generally had positive aspects in resolving a number of procedural issues, including those concerning the plaintiff's misconduct in his case. Since 2017, the legislator has imposed on the court the obligation to determine the correct jurisdiction of a court case and transfer it to a competent court. It is concluded that jurisdictional activities are carried out in accordance with the provisions of the main legislative act - the Constitution of Ukraine, the basic judicial legislative act - the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges», the codified procedural act - the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It was found that today there are still difficulties in distinguishing between administrative and commercial jurisdiction, so it should be understood that the jurisdiction of commercial courts extends to disputes arising from economic activities, while administrative jurisdiction extends to public disputes. , the obligatory subject of which is the subject of public administration. Due to the difficulties that may arise for a person whose rights have been violated, the principles of separation of economic and administrative jurisdiction should be enshrined in law, using common criteria of separation, and the categories of cases to be considered in administrative proceedings should be defined in more detail.

**Key words:** jurisdiction, administrative courts, powers, judicial proceedings, competence