

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ПРОБЛЕМИ ВІДМЕЖУВАННЯ

Названо й охарактеризовано критерії адміністративної юрисдикції: спір про право, суб'єктний склад публічно-правових відносин, наявність публічно-правових відносин і публічного інтересу. Обґрунтовано висновок про адміністративно-правову природу адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, критерій, публічно-правові відносини, інтерес, суб'єкти публічної адміністрації.



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Галузям національного права, зокрема й адміністративному процесуальному, властиве використання конструкцій, категорій та понять, які у фізичному розумінні не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такі величини отримали назву фіктивних або юридичних фікцій, тобто вигаданих, неіснуючих об'єктів. Теорія фікцій, яка, як стверджує Є. М. Трубецької, вперше була розроблена К. Ф. Савіньї, мала у дореволюційний період численних прихильників. Її сутність зводилася до такого: оскільки досягти сукупності необхідних цілей не можна розрізненими зусиллями окремих людських індивідів, для цього слід створювати установи й корпорації, наділяючи їх майновими й іншими правами. Разом з тим правоздатностям бракує такого реального суб'єкта, який би міг вважатися їх власником, носієм. Втім, прав безсуб'єктних бути не може: неможливо говорити про права не інакше, як приписуючи їх комусь. Власне, цим і пояснюється необхідність використання фікцій, які передбачають створення (творення у людській уяві) вигаданої, штучної особи [1, с. 345].

Як відомо, найперша й головна риса юридичних фікцій у римському праві полягала у тому, що ці фікції зобов'язували визнати існуючу обставину за неіснуючу і навпаки – неіснуючу за існуючу. Римські юристи вважали незрозумілі слова в заповіті ненаписаними, повернуті речі з недоліками сприймали як їх неповернення,

тобто у таких випадках вони визнавали неіснуючим те, що існувало в дійсності [2, с. 15].

Однією з фікцій у сучасному адміністративному процесуальному праві та практиці адміністративного судочинства є термін «адміністративна юрисдикція», законодавчо закріплений Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Після ухвалення КАС України 2005 року це поняття почало широко використовуватися і в науці адміністративного та адміністративного процесуального права [3].

Утім, важливо наголосити, що адміністративна юрисдикція не є принципово новою для вітчизняної процесуальної науки й законодавства, позаяк ще до повноцінного запровадження в Україні інституту адміністративної юстиції у Основному законі України, цивільному та господарському процесі уже зустрічалися подібні механізми відмежування правових спорів між судами загальної юрисдикції.

Офіційному закріпленню категорії «адміністративна юрисдикція» передувало конституційне положення про юрисдикцію судів (ст. 124 Конституції України) [4] і використання у цивільному та господарському процесі понять «компетенція» й «підвідомчість» [5].

Однак з ухваленням Цивільного процесуального кодексу України у 2004 році і в практику діяльності судів загальної юрисдикції, котрі спеціалізуються на розгляді цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових справ, і в науковий обіг вперше безпосередньо було введено категорію «юрисдикція».

Наукові, довідково-енциклопедичні та інші видання юрисдикцію (лат. *jurisdictio* – судомовлення, сфера поширення закону) тлумачать як предметну компетенцію судового чи іншого юрисдикційного органу, наділеного повноваженнями щодо розмежування юридичних справ. Для прикладу, цивільна судова юрисдикція – нормативно визначена компетенція суду щодо розгляду справ про захист порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів [6, с. 793–794]. Судова юрисдикція визначається також структурно-функціональним характером судової влади і розмежовує компетенцію її органів у межах сфери їх діяльності та існуючої судової системи. Юрисдикція визначає також діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а також сферу дії загальних та спеціалізованих судів [7, с. 179].

Але з запровадженням нових конструкцій, зокрема і терміна «адміністративна юрисдикція», стало очевидним, що сучасна наука адміністративного права України (переобтяжена архаїчними, а тому – регресивними надбаннями й уявленнями науки радянського й пострадянського адміністративного права) нині не здатна належним чином обґрунтувати новачі адміністративного процесуального законодавства. Сьогодні адміністративне процесуальне законодавство у розвитку випереджає науку адміністративного права, якій також бракує потенціалу достоту обґрунтувати поняття, сутність, критерії адміністративної юрисдикції [8].

Важливо, що попри винятково, як може видатися, процесуальну сут-

ність адміністративної юрисдикції, вона ґрунтується й на категоріях матеріального права – адміністративного. Тож на наше переконання, відповідь стосовно істинної сутності й ідентифікації такого процесуального інституту, як адміністративна юрисдикція, слід шукати у вимірі адміністративно-правової науки.

Таким чином, досліджуючи природу адміністративної юрисдикції, ми маємо виходити з того, що: 1) вона заснована на нормах конституційного права, а тому має насамперед конституційну природу; 2) це один із традиційних процесуальних інститутів, свого часу певним чином обґрунтований цивільною (господарською) процесуальною наукою; 3) це інститут адміністративного процесуального права, який розроблений та має використовуватися винятково з урахуванням сучасних (передових) положень адміністративно-правової науки. Ґрунтовне пізнання адміністративної юрисдикції має засновуватися на всебічному розумінні закономірностей і взаємозв'язків конституційного права, процесуального права (цивільного процесуального права, господарського процесуального права), адміністративного права.

Отже, з становленням вітчизняного інституту адміністративної юстиції та законодавчим закріпленням системи адміністративних судів виникли деякі процесуальні проблеми у вчиненні правосуддя щодо адміністративних справ. У зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, в якому закріплено чимало нових положень концептуального характеру, постала не-

обхідність їх тлумачення, визначення сутності та особливостей змісту окремих процесуально-правових інститутів. Так, створення адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції обумовило потребу чіткого визначення критеріїв адміністративної юрисдикції [9].

Потреба визначення й розмежування юрисдикції між адміністративними та іншими судами загальної і конституційної юрисдикції обумовлена тим, що судді на основі чинного процесуального законодавства не завжди однозначно і правильно визначають належність конкретного публічно-правового спору до відповідного суду. Про актуальність теми підвідомчості публічно-правових спорів свідчить також значна кількість праць вчених-правників, наявність численної кількості роз'яснень вищих судових інстанцій про особливості розмежування компетенції спеціалізованих судів.

Особливості адміністративної юрисдикції тою чи іншою мірою досліджували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, Д. М. Притика, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. С. Стефанюк, В. І. Шишкін, однак остаточно відповідь на питання щодо обсягів та змісту компетенції адміністративних судів ані правовою наукою, ані національним законодавством дотепер не сформульована.

Вважаємо, що для визначення адміністративної юрисдикції необхідно враховувати наявність та зміст таких критеріїв, як: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-

правових відносин; 4) наявність публічного інтересу. Варто зауважити, що загалом ці критерії однаковою мірою характерні для усіх публічно-правових спорів, які можуть розглядатися судами загальної та конституційної юрисдикції. Проте відмінність цих критеріїв полягає, по-перше, у їх змісті, по-друге, у підставах їх виникнення.

Перебуваючи у певних правовідносинах, їх суб'єкти користуються наданими правами, дотримуються певних обов'язків. Однак не завжди реалізація суб'єктами публічно-правових відносин своїх повноважень відбувається безперешкодно, нерідко інтереси одних суб'єктів суперечать інтересам інших учасників правовідносин. Тому колізія правових інтересів обумовлює виникнення спорів щодо можливості та порядку реалізації тих чи інших прав, дотримання обов'язків.

Розглядаючи перший критерій адміністративної юрисдикції, – спір про право, який підвідомчий адміністративному суду, варто мати на увазі, що цей спір безпосередньо пов'язаний із публічно-правовими відносинами. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши, зокрема положення ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 17 КАС України, згідно з якими юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори (публічно-правові відносини) [10].

Вважаємо, що у ч. 2 ст. 2 КАС України досить чітко виписані підстави виникнення адміністративних спорів – це будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо

таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [10].

Отже, по-перше, правові спори, що виникли внаслідок існування таких відносин, за своєю суттю є публічно-правовими. У своїй сукупності публічно-правові відносини утворюють предмет права, яким є відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням управлінського та регулюючого впливу на економічну, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери суспільного життя [11]. Однак предмет адміністративного права утворюють також відносини щодо: 1) функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 2) функцій загальноорганізаційного змісту; 3) заходів адміністративно-примусового змісту; 4) укладання та виконання адміністративних договорів [12, с. 99–100].

По-друге, саме предмет адміністративного права дозволяє однозначно визначити належність певного правового спору до компетенції адміністративного суду, а тому зміст цього предмета має враховуватися при розподілі правових спорів між спеціалізованими судами України.

Аналізуючи другий критерій, покладений в основу визначення адміністративної юрисдикції і відмежування її від інших судових юрисдикцій, – суб'єктний склад учасників спірних відносин, – відзначимо, що з його допомогою також можна провести чітку межу між компетенцією цих судових органів.

У правовому спорі, підвідомчому адміністративному суду, обов'язково присутній так званий суб'єкт влад-

них повноважень, який здійснює покладені на нього чинним законодавством завдання та функції. Оскільки поняття «суб'єкт владних повноважень» в адміністративному праві розглядається широко і неоднозначно, доцільно охарактеризувати його детальніше.

Принципово важливим для визнання правового спору підвідомчим адміністративному суду є те, що суб'єкт владних повноважень у спірних правовідносинах обов'язково здійснює власні або делеговані публічно-владні повноваження з метою практичного виконання положень Конституції та законів України. Так, у процесі реалізації виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Причому вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні і забезпеченні прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності [13, с 17].

Враховуючи суб'єктний склад спірних правовідносин, відзначимо, що адміністративним судам підвідомчі ті відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктами владних повноважень своїх функцій (функцій державного управління, державного регулювання, функцій сервісно-обслуговуючого змісту, загальноорганізаційного змісту, здійснення заходів адміністративно-примусового змісту, укладання та виконання адміністративних договорів), які є основним змістом їх діяльності.

Важливо вкотре зауважити, що хибним є намагання визначити (ідентифікувати) юрисдикцію адміністративних судів винятково лише тоді, коли суб'єктом владних повноважень здійснюється так звана владна управлінська функція (функції), закріплена у Кодексі адміністративного судочинства як ідентифікуючий критерій визначення такої юрисдикції. Юрисдикція адміністративних судів матиме місце тоді, коли виконуватиметься одна або більше функцій – функція державного управління, державного регулювання, функції сервісно-обслуговуючого змісту, загальноорганізаційного змісту, здійснення заходів адміністративно-примусового змісту, укладання та виконання адміністративних договорів.

Тому якщо суб'єкт (зокрема, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює одну або більше із вказаних функцій щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАС України ознак справи адміністративної юрисдикції і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом [14].

Приблизний перелік суб'єктів владних повноважень вміщений у нормах КАС України, у ст. 2 якого зокрема закріплено можливість судового захисту публічних прав, свобод та інтересів від :

- органів державної влади;
- органів місцевого самоврядування;
- їхніх посадових і службових осіб;

• інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема і на виконання делегованих повноважень.

Але слід пам'ятати, що публічно-владні функції, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, можуть здійснюватися не лише органами виконавчої влади. До цього процесу також долучаються й інші суб'єкти: Президент України; органи прокуратури; органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади; юридичні особи приватного права; фізичні особи; суб'єкти самоврядних професій.

Характеристика суб'єктів публічно-правових відносин та змісту їх діяльності як критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів буде неповною, якщо також не врахувати публічне майно та відносини, що утворюються у зв'язку з його використанням. Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їх прав, дотримання ними юридичних обов'язків. Такі правовідносини утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати задля досягнення публічної мети (публічних завдань) або фізичних осіб, або суб'єктів публічної адміністрації.

Існують різні види публічного майна, кожен із яких характеризу-

ється особливим правовим режимом та переліком суб'єктів, уповноважених ним розпоряджатися або здійснювати щодо нього різні види адміністративної діяльності. Тому чітке уявлення про види публічного майна гарантує розуміння сутності правового режиму й суб'єктів кожного такого виду.

Якщо класифікувати публічне майно за цільовим призначенням, то можна виокремити такі його види:

– майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації – автотранспорт, засоби зв'язку. Цей вид публічного майна є інструментом здійснення суб'єктами владних повноважень їх владних повноважень;

– майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;

– публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

– публічні кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

– природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій.

Об'єктивне існування публічно-правових відносин, утворених щодо публічного майна, дає підстави говорити про наукове, практичне й законодавче значення цієї категорії. Так, публічне майно й відповідні відносини утворюють самостійну групу правовідносин, котрі належать до предмета сучасного адміністративного права; як наслідок, існування та-

ких правовідносин, утворених щодо публічного майна, може потягти за собою правовідносини щодо відшкодування суб'єктами публічної адміністрації шкоди, завданої приватним особам.

Закономірно, що крім власне правовідносин щодо публічного майна, предмет адміністративного права складають і відносини щодо відшкодування суб'єктами публічної адміністрації шкоди, завданої приватним особам.

Таким чином, обидва вказані види публічно-правових відносин однозначно свідчать про належність спорів щодо публічного майна та відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам, до адміністративної юрисдикції.

Тому вкотре наголошуємо на необхідності ухвалення закону «Про відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам» і розширення адміністративної юрисдикції у Кодексі адміністративного судочинства України. А найбільш відповідним терміном для позначення всіх суб'єктів, які здійснюють публічно-владні повноваження, має стати саме «суб'єкт публічної адміністрації» [12, с. 58–59].

Третій та четвертий критерії, які свідчать про адміністративну юрисдикцію, – наявність публічно-правових відносин та публічного інтересу. Правовідносини у будь-якій галузі права відіграють чи не найголовнішу роль – через них здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених

суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Правовідносини характеризуються загальністю, оскільки деякі з них, зокрема адміністративні, утворюються у сфері державного та громадського управління, тобто безпосередньої, повсякденної, практичної організації господарської, соціально-культурної, оборонної та іншої діяльності державних органів, відповідних громадських організацій.

Виходячи із тлумачення слова «публічний» (від лат. *publicus* – «суспільний, народний»), правники розуміють його як відкритий, гласний, суспільний [15, с. 560]. Отже, роблячи попередній висновок щодо публічності правовідносин, можемо констатувати, що це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину, відтак мають загальнозначимий, загальносуспільний характер. Головною особливістю публічних правовідносин є те, що всі вони, хоча й різною мірою, зачіпають загальні (публічні) інтереси й можуть зачіпати інтереси правопорядку в цілому [16]. Публічно-правові відносини є проявом публічного суспільного інтересу [17, с. 103].

Наступною ознакою, яка дозволяє зробити висновок про публічний характер правовідносин, є присутність у цих відносинах такого елемента, як правовий обов'язок, який, на переконання А. І. Єлістратова, завжди притаманний публічним правовідносинам. Публічне право висуває свої вимоги до посадових осіб і

громадян задля загального блага й таким чином примушує їх покладати в основу своєї публічної діяльності момент суспільного обов'язку. Цей момент обов'язку не виключає більшого чи меншого простору, який надається нормами публічного права учасникам правовідносин, однак саме момент обов'язку продовжує відігравати у публічному праві переважаюче значення. Власне, можливість використовувати публічне право більшою чи меншою мірою або ж зовсім його не використовувати підпорядкована саме правовому обов'язку. Отже, у публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як органів державної влади та інших суб'єктів публічних повноважень, так і фізичних та юридичних осіб [18, с. 145–146]. Саме наявність у органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, наділених публічними повноваженнями, правових обов'язків і змушує їх вступати у публічно-правові відносини, здійснювати у них свої повноваження.

Продовжуючи тему наявності у змісті публічно-правових відносин правового обов'язку, додамо, що законодавством він передбачений з метою забезпечення досягнення конкретного суспільно-державного результату:

– задоволення правових інтересів (наприклад, внесення на розгляд сільської ради питання про виділення жителям села земельної ділянки, включення до виборчого списку громадянина) або створення певних

благ (пільг) для значного кола учасників суспільних відносин (підтримання автошляхів населеного пункту в якісному стані, будівництво споруд і будинків загального користування, запровадження для населення пільгових тарифів на користування комунальними послугами). Ці інтереси є неоднорідними й нерідко можуть суперечити один одному (інтереси держави – інтересам територіальної громади, інтереси територіальної громади – інтересам конкретної особи тощо). Правовий інтерес можна визначити як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не однієї особи, а для значної кількості людей [19, с. 105]. Слушну думку щодо публічного інтересу свого часу висловив А. І. Єлістратов: що саме визнає влада як суспільний інтерес, залежить від рівня культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді й розбігатися з інтересами значної частини населення. Але у будь-якому разі вимоги правлячої влади до громадян відбивають не приватний інтерес окремих носіїв влади, а загальне благо [20, с. 59];

– сприяння в здійсненні та захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів фізичними особами, прав, інтересів юридичними особами. Так, наприклад, згідно з нормами Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» організація та здійснення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (обов'язок щодо державної реєстрації) покладається на спеціально уповноважений орган з питань

державної реєстрації, виконавчий комітет міської ради міста обласного значення, районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію (ст. 5, 7) [21]. Таким чином, ці суб'єкти сприяють у здійсненні фізичними особами їх конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42 Конституції України);

– виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань і функцій – таких, наприклад, як охорона громадського порядку, захист суб'єктивних прав, свобод, інтересів тощо. Зокрема головну роль серед місцевих органів виконавчої влади відіграють державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, планування, координацію, оперативне керівництво господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю, об'єднують реалізацію державної політики в певних сферах, а також виконують повноваження, делеговані їм відповідними радами [22, с. 29];

– здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами і службовими особами основних завдань, передбачених нормами чинного законодавства. Такими допоміжними функціями зокрема є: організація внутрішньої діяльності апарату органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного підприємства, установи, ор-

ганізації; організація та проходження служби в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях їх посадовими особами.

Виконання правових обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, наділеними публічними повноваженнями, завжди має процедурний характер, оскільки завжди втілюється у сукупності дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Отже, практичне існування будь-яких, конкретно взятих публічно-правових відносин так чи інакше пов'язане з відповідною адміністративною процедурою, врегульованою юридичними нормами. Процесуального оформлення потребують такі елементи адміністративного розгляду, як діяльність щодо правозастосування та діяльність щодо його забезпечення [23, с. 12].

Таким чином, основними й визначальними ознаками публічно-правових відносин слід назвати таке [24]:

– правовідносини вважатимуться публічними, якщо вони, припинивши своє існування, згодом, у необмеженій кількості, такої ж якості і змісту, з тим самим об'єктом, з тими ж або будь-якими іншими суб'єктами можуть виникнути повторно. Отже, характеризує публічно-правові відносини їх необмежена подібно-повторюваність тими ж або іншими суб'єктами, можливість залучення або вступ до відносин одного виду невизначено широкого кола суб'єктів, публічні відносини одного певного

виду, суб'єктного складу й змісту можуть виникати незчисленну кількість разів (найбільш показовим прикладом таких правовідносин може бути діяльність апарату органу державної влади. Щодня державний службовець здійснює повноваження, пов'язані з виконанням службових обов'язків: розгляд звернень громадян, складання й видача документів, проведення перевірок, здійснення адміністративного нагляду, державна реєстрація, застосування заходів адміністративного примусу тощо). Натомість приватні правовідносини – це переважно відносини унікальні, рідкісні, виняткові, особливі, неповторювані. Виникнувши одного разу за участю певних суб'єктів з приводу конкретного об'єкта, вдруге чи втретє ці відносини більше не утворюватимуться. Справді, договір купівлі-продажу щодо конкретного предмета між одними і тими ж особами кілька разів практично ніколи не укладається. Про унікальність приватних правовідносин (зокрема договору купівлі-продажу) свідчать умови виникнення, предмет цих відносин, форма їх здійснення [25];

– через правовідносини здійснюються права та обов'язки (повноваження) суб'єктів права, а отже, одним із основних чинників визнання правовідносин публічними є якість цих повноважень. Те право, яке належить приватній особі як члену родини і господареві, є правом цивільним (приватним); право, що належить державі й впливає з поняття про державу як політичний союз, є правом публічним [26, с. 24]. Так, у публічних правовідносинах: або 1) здійснюються

публічні права (виборчі права, права щодо публічних речей), виконуються публічні обов'язки (обов'язки суб'єктів владних повноважень, передбачені чинним законодавством), або 2) суб'єктами публічних повноважень порушуються, обмежуються чи не визнаються приватні повноваження інших осіб. Неправомірні дії можуть вчинятися на підставі рішень відповідних органів чи їх посадових осіб, які (тобто неправомірні дії) ніде не передбачені. Наприклад, мова може йти про самоуправне виселення, порушення правил митного огляду, несанкціоноване затримання, прослуховування, відключення телефонів, встановлення обмежень щодо вивозу товарів [27, с. 439]. Натомість добросовісне й беззаперечне здійснення приватних повноважень можливе лише у приватноправових відносинах;

– у публічно-правових відносинах частим є здійснення функцій та застосування методів державного управління. Окремим методам управління властивий державно-владний характер, бо держава – єдиний юридичний інститут легалізованого примусу щодо всього суспільства. «Адміністративним установам і агентам влади, – писав В. В. Івановський, – належать доволі суттєві права щодо приватних осіб, адміністрація може вживати різного роду примусові заходи» [28]. Виступаючи інструментом реалізації загальнодержавної політики, методи управління почасти застосовуються попри волю учасників управлінських правовідносин (разом із тим окремі недержавні інститути також не позбавлені права викорис-

товувати деякі методи управління завдяки тому, що вони є суб'єктами управління, наділеними сукупністю відповідних повноважень);

– через публічно-правові відносини також реалізується державне регулювання, тобто здійснення уповноваженими суб'єктами на основі чинного законодавства державно-владного впливу на суспільні відносини у формі встановлення одночасно-допустимих, декількох альтернативних правил поведінки з метою забезпечення здійснення індивідуально-конкретних, суспільних та державних інтересів. Державне регулювання за своєю суттю є одним із засобів урегулювання й упорядкування суспільних відносин, яке, на відміну від державного управління, варто визнати більш ліберальним важелем впливу на соціальні об'єкти. Така якість державного регулювання пояснюється мінімальним втручанням держави у діяльність керованих об'єктів та їх можливістю діяти у визначених межах на власний розсуд; набуває подальшого практичного поширення ідея формування між цими суб'єктами правовідносин, заснованих на принципах партнерства, рівності їх правового статусу та взаємовідповідальності [29];

– публічно-правові відносини, які є предметом дослідження в адміністративному суді, – це завжди суспільні відносини, врегульовані нормами публічного права (конституційного, адміністративного, адміністративного процесуального), основною ідеєю якого є забезпечення гармонії та взаєморозуміння у суспільстві, балансу інтересів особи, колективів, спільнот і суспільства в

цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного та соціального розвитку [30, с. 32]. Отже, будь-які публічно-правові відносини є соціальними зв'язками, в яких суб'єкти цих відносин через взаємні поступки намагаються здійснити як власний суб'єктивний, так і загальний, суспільно-державний правовий інтерес;

– публічно-правові відносини виникають і поширюються у суспільстві в цілому або в його значній частині;

– у публічно-правових відносинах виконується правовий обов'язок для досягнення одного із зазначених завдань: 1) задоволення або досягнення суспільно-державних правових інтересів; 2) сприяння в реалізації та захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; 3) виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань і функцій; 4) здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами основних завдань. Причому, учасниками публічно-правових відносин, крім суб'єкта публічних або владних повноважень, який у таких правовідносинах виконує покладені на нього правові обов'язки, можуть бути також виключно фізичні або юридичні особи. Отже, у публічно-правових відносинах обов'язково один суб'єкт, а подекуди і два одночасно здійснюють загальнозначущий суспільно-державний інтерес. Натомість, вступаючи у приватні правовідносини,

суб'єкти завжди прагнуть здійснити виключно власний інтерес, задовольнити особисті прагнення;

– правовий обов'язок здійснюється суб'єктом публічних або владних повноважень, як правило, щодо всіх без винятку учасників суспільних відносин або щодо кількісної групи таких учасників (особи, які вчинили адміністративний проступок, притягаються уповноваженими суб'єктами до адміністративної відповідальності), якщо законодавством не встановлено спеціальних обмежень здійснення такого обов'язку. Так, наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» [31] органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, громадські об'єднання, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги. Однак письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає; не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», та звернення осіб, визнаних судом недієздатними;

– у публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі суб'єкта публічних повноважень

не існує, проте у разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на зацікавлену особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки;

– публічно-правові відносини виникають внаслідок юридичних фактів і з настанням цих фактів припиняються. Юридичні факти, які є підставою виникнення й припинення публічно-правових відносин, вчиняються (відбуваються) привселюдно, спостерігаються значною кількістю фізичних осіб. Такими юридичними фактами, наприклад, можуть бути виступ голови спеціалізованої вченої ради, оголошення висновку експерта, оприлюднення відгуку офіційного опонента, акти суб'єктів публічно-владних повноважень;

– рішення, дії, бездіяльність, які мають місце у публічно-правових відносинах, можуть офіційно оскаржуватися як у адміністративному, так і судовому порядку. Це, наприклад, оскарження бездіяльності експерта експертної комісії спеціалізованої вченої ради до голови цієї ж ради; оскарження дій представника колективного підприємства до його керівника. Натомість рішення, дії, бездіяльність учасників більшості приватноправових відносин можна оскаржувати виключно у судовому порядку.

Варто висловити принципову думку про те, що проаналізована сукупність критеріїв визначення адміністративної юрисдикції, за деякими винятками, подібна й щодо інших судових юрисдикцій, – конституційної,

цивільної, господарської. Ускладнюється визначення судової юрисдикції конкретного виду тим, що у спірних правовідносинах подекуди можуть бути присутні критерії як публічного, так і приватного права. Проблеми відмежування судових юрисдикцій обумовлені двома основними обставинами: 1) неточністю визначення таких критеріїв або неможливістю їх однозначно визначити; 2) і публічні, і приватні правовідносини не існують відокремлено, дуже часто вони поєднуються. Такі обставини й критерії визначення адміністративної юрисдикції наочно представлені у рішенні Конституційного Суду України про сутність земельних правовідносин та спорів, які із них виникають [Див. : 33]:

– «положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень»

– «положення пункту 1 частини першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних

повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності» [33].

Завершивши аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу; наголосимо, що така юрисдикція матиме місце лише за сукупності названих критеріїв. Відсутність принаймні одного і них означатиме неможливість віднесення конкретного правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Очевидними для нас видаються такі узагальнюючі висновки [34, с. 304–306].

По-перше, з урахуванням прийняття в Україні адміністративного процесуального законодавства нині існує нагальна потреба і склалися об'єктивні умови формування та розвитку науки і самостійної галузі новітнього адміністративного процесуального права, принципово відмінного від адміністративного процесуального права радянської доби.

По-друге, докорінного ревізування потребує поняття, зміст, система та суспільно-державне призначення адміністративного права України.

По-третє, в Україні загальний і особливий адміністративний процес досліджені мало, тож потребують ґрунтовного вивчення.

Отже, адміністративна юрисдикція – це міжгалузевий правовий інститут (зокрема інститут адміністративного і адміністративного процесуального права), за допомогою якого адміністративними судами здійснюється ідентифікація (визначення) належних до їх компетенції публічно-правових спорів.

Список використаних джерел:

1. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права // Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. – Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий ; за ред. І. С. Гриценка. – К. : Либідь, 2011. – 446 с.
2. Лотфуллин Р. К. Юридические фикции в гражданском праве / Р. К. Лотфуллин – М. : Юристъ, 2006. – 213 с.
3. Бевзенко В. М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України / В. М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. – № 4. – С. 66–74; Його ж : Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2(2). – С. 99–108.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року; Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492; Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
6. Васильев С. В. Энциклопедия гражданского процесса / С. В. Васильев. – Х. : Харьков юридический, 2009. – С. 793–794.
7. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / [Комаров В. В., Тертишніков В. І., Баранкова В. В., Бігун В. А. та ін.]; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 925 с.
8. Бевзенко В. М. Новітнє адміністративне процесуальне право України : об'єктивна закономірність чи надумана вигадка? / В. М. Бевзенко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 68–73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bvmhmv.pdf>.
9. Бевзенко В. М. Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів / В. М. Бевзенко, С. М. Мінько // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 3. – С. 122–126.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
11. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – С. 123, 124; Бевзенко В. М. Концептуальні засади теорії державного регулювання // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики : зб. матер. наук-практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.) / ред. кол.: О. М. Джужа, В. М. Дзюба, С. Г. Стеценко та ін. – К., 2006. – С. 54.
12. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

14. Інформаційний лист Верховного Суду України «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами» від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2.

15. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. / НАН України, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. – К. : Укр. енцикл. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

16. Ерохина Т. Соблюдение правил подсудности по делам, возникающим из публичных правоотношений, как гарантия права на судебную защиту / Т. Ерохина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 9. – С. 13–17.

17. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мегрелидзе. – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. – 120 с.

18. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Симферополь : Из-во «Оригинал М», 2007. – 512 с.

19. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук та ін.] / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

20. Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції / А. І. Єлістратов; ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. – Херсон : ВАТ «ХМД», 2007. – 268 с.

21. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

22. Соловійова О. М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної

адміністрації : монографія / О. М. Соловійова. – Х. : Право, 2006. – 164 с.

23. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Заг. частина : навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – [2-ге вид., змін. і доп.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 368 с.

24. Бевзенко В. М. Публічно-правові відносини : сутність та ознаки / В. М. Бевзенко // Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 6–12.

25. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40, 41, 42, 43, 44. – Ст. 356.

26. Исаченко В. Л. Основы гражданского процесса : практический комментарий основных положений Устава гражданского судопроизводства (Статьи 1–28 действующего устава и 1–36 ст. проекта нового устава) / В. Л. Исаченко. – С.-Петербург : Типография М. Меркушева, 1904. – 591 с.

27. Процессуальное право : Энциклопедический словарь / [Абова Т. Е., Бессарабов В. Г., Блажеев В. В. и др.]. – М. : Издательство НОРМА, 2003. – 607 с.

28. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 25; Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский – Казань : Типо-литография Императорского Университета, 1904.

29. Бевзенко В. М. Поняття та ознаки державного регулювання / В. М. Бевзенко // Підприємництво, Господарство і Право. – 2006. – № 11.

30. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 496 с.

31. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-

ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

32. Великий енциклопедичний юридичний словник / [Авер'янов В. Б., Азаров Д. С., Акуленко В. І. та ін.]; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

33. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в»,

«г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – Ст. 37.

34. Адміністративний процес : загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К. : Алерта, 2013. – 308 с.

Бевзенко В. М. Административная юрисдикция: понятие, суть, проблемы разграничения.

Названо и охарактеризовано критерии административной юрисдикции: спор о праве, субъектный состав публично-правовых отношений, присутствие публично-правовых отношений. Сделано вывод об административно-правовой природе административной юрисдикции.

Ключевые слова: административная юрисдикция, критерий, публично-правовые отношения, интерес, субъекты публичной администрации.

Bevzenko V. M. The administrative jurisdiction: the concept, the essence, the problem of delimitation.

The article names and provides characteristics to the criteria of the administrative jurisdiction: dispute about the law, the structure of the subjects of the public law relations, the presence of the public law relations. It provides the conclusion about the legal administrative nature of the administrative jurisdiction.

Key words: administrative jurisdiction, criteria, public law relations, interest, subjects of public administration.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2013