

УДК 347.988:342.565.4
DOI 10.32782/2663-5666.2023.3.3

КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СУДІВ

Вступ. Проблема розмежування судової юрисдикції – одна з найбільш складних, суперечливих та водночас важливих проблем юридичної науки та судової практики, оскільки її вирішення безпосередньо впливає на доступність правосуддя.

Юридична визначеність у питаннях належності тих чи інших справ до юрисдикції суду в порядку цивільного, адміністративного чи господарського судочинства є запорукою безперешкодної реалізації заінтересованими особами права на ефективний судовий захист у встановленому законом процесуальному порядку.

Тому формулювання Верховним Судом правових висновків щодо питань правильного визначення судової юрисдикції під час відкриття провадження у справі, розгляду та вирішення судами цивільних, адміністративних та господарських справ сприяє забезпеченню єдності судової практики, вирішенню справи повноважним судом у розумінні ст. 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також дотриманню вимог щодо розгляду справи судом, встановленим законом, у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. та усталеної практики Європейського суду з прав людини.

Стан опрацювання. Дослідженню проблематики розмежування судової юрисдикції присвячено науковій праці таких вчених та юристів-практиків як: В. Б. Авер'янов, Н. М. Бессараб, К. В. Гусаров, В. В. Комаров, Р. О. Куйбіда, Д. Д. Луспеник, Є. В. Петров, П. І. Радченко, Н. Ю. Сакара, М. І. Смокович, О. С. Ткачук, С. Я. Фурса, Т. А. Цувіна, Д. М. Шадура, М. Й. Штефан та ін. Однак остаточно проблему розмежування справ цивільного та адміністративного судочинства не було вирішено, що аж ніяк не сприяє забезпеченню єдності судової практики.

Метою даної наукової статті є вдосконалення формулювання та конкретизація критеріїв розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції судів.

Викладення основного матеріалу. Питання цивільної та адміністративної юрисдикції врегульоване положеннями ст. 19 ЦПК та ст. 19 КАС відповідно.

Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [1].

При цьому публічно-правовий спір – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1].

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1].

Наведені цілком конкретні норми процесуального законодавства час від часу піддаються доволі неоднозначному та суперечливому тлумаченню в практиці Верховного Суду, що неодноразово призводило до зміни вектору судової

практики щодо визначення судової юрисдикції тих чи інших категорій справ.

Критерії розмежування судової юрисдикції є одним з найбільш спірних та водночас засадничих для забезпечення юридичної визначеності у практиці судів та усунення юрисдикційних спорів предметів дослідження й аналізу як з боку науковців, так і практикуючих юристів, особливо суддів Верховного Суду, завданням яких є забезпечення єдності судової практики, зокрема, й у питаннях правильного визначення судової юрисдикції.

Так, за твердженням М.І. Смоковича «класичними» критеріями розмежування судової юрисдикції є суб'єктний склад правовідносин, предмет спору, характер спірних матеріальних правовідносин у їхній сув'язно змістовній єдності або ж пряма вказівка в законі на вид судочинства, за правилами якого розглядається та чи інша категорія судових справ» [2, с. 324].

Даний підхід цілком співзвучний з наявною судовою практикою. Як зазначається у постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 761/24489/17, провадження № 14-362цс19: «судова юрисдикція – це інститут права, який покликаний розмежувати між собою компетенцію як різних ланок судової системи, так і різних видів судочинства – цивільного, кримінального, господарського та адміністративного.

Критеріями розмежування судової юрисдикції, тобто передбаченими законом умовами, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, є суб'єктний склад правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ» [3].

Також на думку Великої Палати Верховного Суду, «критеріями відмежування справ цивільної юрисдикції від інших є, по-перше, наявність у них спору про право цивільне, по-друге, суб'єктний склад такого спору (однією зі сторін у спорі є, як правило, фізична особа), по-третє, пряма вказівка закону про вирішення спору в порядку певного судочинства» [3].

Натомість в юридичній літературі справедливо наголошується на відсутності чітких критеріїв розподілу судової юрисдикції на рівні національного законодавства [4, с. 94]. Як справедливо відзначив Я. Сідей, «особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі,

якщо у визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій» [5, с. 199]. Про відсутність чіткого визначення критеріїв юрисдикції адміністративних судів відзначив і В.В. Комаров [6, с. 556].

Відповідно до суб'єктного критерію до справ адміністративного судочинства належать справи за участі суб'єкта владних повноважень, тоді як до справ цивільного судочинства належать справи, у яких однією зі сторін є фізична особа. Питання про розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції виникає у випадках, коли однією зі сторін спору є суб'єкт владних повноважень, а іншою – фізична особа. В цілому, суб'єктний критерій надає лише загальний орієнтир у визначенні виду судочинства та, як правило, потребує додаткового використання інших критеріїв.

Доволі суперечливим критерієм є неодноразово згаданий Верховним Судом предмет спору. Поняття «предмет спору» було сформульовано Верховним Судом у контексті участі в судовому процесі третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору. Так, предметом спору на думку Верховного Суду є об'єкт спірних правовідносин, матеріально-правовий об'єкт, з приводу якого виник правовий конфлікт між позивачем і відповідачем [7]. І хоча Верховний Суд цілком справедливо розмежував поняття «предмет спору» та «предмет позову», у справі, у якій сформульовано дане визначення, Верховним Судом названо предметом спору звернення стягнення на предмет іпотеки та визнання припиненням договору іпотеки, що, фактично, є матеріально-правовими вимогами, тобто предметом позову. Втім саме визначення предмету спору є достатньо вдалим. Об'єкт спірних правовідносин – це матеріальні чи нематеріальні блага (речі, інше майно, послуги, честь, гідність тощо), заради яких суб'єкти вступають у правовідносини та на які претендують як позивач, так і третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору. Саме тому інтереси позивача та третьої особи й суперечать один одному, адже вони претендують на одне і те ж благо. Оскільки належність певного блага конкретній особі юридично закріплюється через суб'єктивні права, саме ці права, а не безпосередньо блага є об'єктом судового захисту. Тому більш коректним формулюванням даного критерію є не предмет спору, а об'єкт судового захисту,

яким може бути конкретне суб'єктивне право та/або охоронюваний законом інтерес (публічний чи приватний).

Доволі складним та неоднозначним є питання правильного визначення виду судової юрисдикції у справах, пов'язаних зі знесенням об'єктів самочинного будівництва. У цих справах виразно вбачається наявний конфлікт двох підходів у практиці Верховного Суду до визначення судової юрисдикції, залежно від кваліфікації юридичного спору як приватно-правового чи публічно-правового, що призвело до відступлення Верховним Судом від власного раніше сформульованого правового висновку.

Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 10 квітня 2018 року у справі № 1519/2-787/11 (провадження № 14-48цс18) Велика Палата вирішила відступити від власного правового висновку, сформульованого раніше у постанові Верховний Суд України від 15 листопада 2016 року у справі № 21-1959а16, відповідно до якого за змістом статті 177 ЦК об'єкти самочинного будівництва належать до об'єктів цивільних прав, а тому спори за позовами органів державного архітектурно-будівельного контролю про зобов'язання знесення самочинного будівництва підлягають розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства, оскільки такі спори не стосуються захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, а пов'язані з вирішенням питань щодо речових прав, та дійшов висновку, що спір, який є предметом даного розгляду не пов'язаний з вирішенням питання щодо речового права, а є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізував у спірних правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції стосовно виявлення факту самочинного будівництва та усунення порушень шляхом знесення самочинно збудованих об'єктів містобудування. Справа за позовом такого суб'єкта належить до компетенції адміністративних судів [8].

Правовий висновок Великої Палати, сформульований у вищезазначеній постанові, ґрунтується на таких доводах:

1) «спори, які виникають за участю суб'єкта владних повноважень з метою реалізації у спірних відносинах наданих йому законодавством владних управлінських функцій, є публічно-правовими»;

2) «суб'єкти відповідних правовідносин вступають у відносин між собою з приводу різних об'єктів матеріального світу. Щодо одних

і тих самих об'єктів матеріального світу можуть складатися різні види правовідносин». Тобто з приводу об'єктів самочинного будівництва можуть виникати як приватно-правові, так і публічно-правові відносини;

3) «в даному випадку суб'єкт владних повноважень перебуває із особою, яка здійснила самочинне будівництво у адміністративних відносинах, оскільки діє на виконання своїх владних управлінських функцій, спрямованих на захист інтересів територіальної громади». Тобто діє на захист публічного, а не приватного інтересу.

Аналогічного підходу Верховний Суд дотримувався й при подальшому розгляді подібних справ, наприклад, у постанові колегії суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07 липня 2023 р. у справі № 160/11383/22 (адміністративне провадження № К/990/13500/23) [9].

Суперечливість такого підходу проявляється у випадках, коли суб'єкт владних повноважень здійснює свої управлінські функції в процесі реалізації приватними особами (фізичними або юридичними) своїх майнових прав. Тому що, з одного боку, має місце реалізація публічного інтересу через ухвалення суб'єктом владних повноважень певних управлінських рішень, а з іншого, такі рішення впливають на приватні інтереси фізичних або юридичних осіб щодо здійснення ними певних майнових прав.

Є юридичні спори за участі суб'єктів владних повноважень, які мають очевидно публічно-правовий характер: податкові, виборчі, ті, що виникають з адміністративних договорів та деякі інші. Крім того, існують такі спори, публічно-правовий характер яких є менш очевидним, однак вони віднесені до адміністративної юрисдикції прямою вказівкою в законі, а отже особливих проблем з визначенням їх юрисдикційної належності також не виникає. Сюди можна віднести, наприклад, спори, пов'язані з проходженням публічної служби, справи щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, спори, що стосуються пенсійних та інших соціальних виплат тощо.

Однак є юридичні спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які, між тим, все одно за наявною судовою практикою розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Наприклад, у правовому висновку, що міститься у постанові Великої Палати Верховного Суду від 15 квітня 2020 року у справі № 727/8819/16-а,

провадження № 11-792апп19, зазначається, що «неправильним є поширення юрисдикції адміністративних судів на той чи інший спір тільки тому, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, а предметом перегляду – його акт індивідуальної дії.

Під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити з суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Водночас приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, як правило, майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень» [10].

Отже, так чи інакше, Верховний Суд в основу своїх висновків про публічно-правовий чи приватно-правовий характер спору покладає характер інтересу, який підлягає судовому захисту в даному конкретному випадку: публічний чи приватний.

Однак в такому підході наявний очевидний недолік: у юридичних спорах, в яких з однієї сторони виступає суб'єкт владних повноважень, а з іншої – приватна (фізична чи юридична) особа, завжди відбувається зіткнення публічного та приватного інтересів. Виникає питання, чи потрібно при визначенні характеру спору віддавати перевагу саме інтересу позивача та саме відповідно до нього визначати чи є спір приватно-правовим чи публічно-правовим, ігноруючи при цьому характер інтересу відповідача?

Неоднозначність зазначеного підходу добре прослідковується у практиці Верховного Суду щодо розгляду земельних спорів за участі суб'єктів владних повноважень. Верховний Суд неодноразово відступав у таких справах від своїх попередніх правових висновків стосовно питань визначення судової юрисдикції, про що

свідчить Узагальнення судової практики щодо юрисдикції розгляду земельних спорів за період 2018 – I півріччя 2019 року [11].

Окремо варто зупинитись на правилах визначення судової юрисдикції за зв'язком позовних вимог. Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 4 КАС похідна позовна вимога – вимога, задоволення якої залежить від задоволення іншої позовної вимоги (основної вимоги) [1]. Аналогічне визначення міститься й в ч. 1 ст. 188 ЦПК. За наявності кількох взаємопов'язаних між собою вимог (основної та похідної), якщо такі вимоги окремо належать до різних видів судової юрисдикції, похідна вимога в питанні належності до тієї чи іншої вимоги у випадках, встановлених законом, слідує за основною. За відсутності прямої вказівки закону дане правило не діє.

Так, відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 19 ЦПК суди розглядають у порядку цивільного судочинства також вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав, якщо цей спір підлягає розгляду в місцевому загальному суді і переданий на його розгляд з такими вимогами [12]. А отже відповідно до ч. 3 ст. 19 КАС адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду [1]. Так само вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства (ч. 5 ст. 21 КАС) [1].

Висновки. Таким чином, критеріями, за якими визначається належність юридичного спору до цивільного чи адміністративного судочинства, є: 1) суб'єктний склад правовідносин (суб'єктний критерій); 2) об'єкт судового захисту; 3) характер спірних матеріальних правовідносин; 4) пряма вказівка в законі на вид судочинства; 5) зв'язок вимог (основна та похідна).

Наведені критерії оцінюються судом у їх взаємному зв'язку. Жоден з них окремо (крім прямої вказівки в законі) не має визначального впливу на встановлення виду судочинства, до якого належить та чи інша вимога. Лише у своїй сукупності вони характеризують юридичний спір як публічно-правовий чи приватно-правовий, що зумовлює його розгляд в порядку адміністративного чи цивільного судочинства.

Наведені критерії релевантні лише для справ позовного провадження, адже позовна форма захисту права є універсальною та застосовується як в цивільному, так і в адміністративному судочинстві. Що ж до непозовних вимог, то у зв'язку з відсутністю в адміністративному судочинстві непозовних проваджень (наказного, окремого), справи за такими вимогами в будь-якому разі не можуть бути віднесені до адміністративної юрисдикції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

2. Смокович М.І. Дотримання правил адміністративної юрисдикції як конститутційна гарантія судового захисту. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Вип. 69. С. 322–327.

3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 761/24489/17, провадження № 14-362цс19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86036696>.

4. Цувіна Т.А. Проблемні питання цивільної юрисдикції в контексті принципу верховенства права. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 85–96.

5. Сідей Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196–200.

6. Комаров В.В. Цивільне процесуальне право: проблеми методології науки, диференціації та уніфікації судових процедур. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. Т. 3: Цивільно-правові науки. Приватне право. Харків, 2008. Підрозд. 3.6. С. 542–573.

7. Постанова колегії суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду від 14 вересня 2021 року у справі № 909/243/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99647863>.

8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10 квітня 2018 року у справі № № 1519/2-787/11 (провадження № 14-48цс18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74064865>.

9. Постанова колегії суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07 липня 2023 р. у справі № 160/11383/22 (адміністративне провадження № К/990/13500/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112065019>.

10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 квітня 2020 року у справі № 727/8819/16-а, провадження № 11-792апп19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88880711>.

11. Котелевець А.В., Маро М.Ю. Узагальнення судової практики щодо юрисдикції розгляду земельних спорів за період 2018 – I півріччя 2019 року. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19csb.

12. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

Мінченко Р.М. КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СУДІВ

Дана наукова стаття присвячена вдосконаленню формулювання та конкретизації критеріїв розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції судів.

Зазначено, що критеріями, за якими визначається належність юридичного спору до цивільного чи адміністративного судочинства, є: 1) суб'єктний склад правовідносин (суб'єктний критерій); 2) об'єкт судового захисту; 3) характер спірних матеріальних правовідносин; 4) пряма вказівка в законі на вид судочинства; 5) зв'язок вимог (основна та похідна).

Встановлено, що відповідно до суб'єктного критерію до справ адміністративного судочинства належать справи за участі суб'єкта владних повноважень, тоді як до справ цивільного судочинства належать справи, у яких однією зі сторін є фізична особа. Питання про розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції виникає у випадках, коли однією зі сторін спору є суб'єкт владних повноважень, а іншою – фізична особа. В цілому, суб'єктний критерій надає лише загальний орієнтир у визначенні виду судочинства та, як правило, потребує додаткового використання інших критеріїв.

Замість визначеного Верховним Судом критерію предмету спору запропоновано до використання критерій об'єкту судового захисту, яким може бути конкретне суб'єктивне право та/або охоронюваний законом інтерес (публічний чи приватний).

Стверджується, що наведені критерії оцінюються судом у їх взаємному зв'язку. Жоден з них окремо (крім прямої вказівки в законі) не має визначального впливу на встановлення виду судочинства, до якого належить та чи інша вимога. Лише у своїй сукупності вони характеризують юридичний спір як публічно-правовий чи приватно-правовий, що зумовлює його розгляд в порядку адміністративного чи цивільного судочинства.

Встановлено, що дані критерії релевантні лише для справ позовного провадження, адже позовна форма захисту права є універсальною та застосовується як в цивільному, так і в адміністративному судочинстві. Що ж до непозовних вимог, то у зв'язку з відсутністю в адміністративному судочинстві непозовних

проваджень (наказного, окремого), справи за такими вимогами в будь-якому разі не можуть бути віднесені до адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: правосуддя, підвідомчість, компетенція суду, судовий захист, судовий процес, адміністративне судочинство, цивільне судочинство.

Minchenko R.M. CRITERIA FOR DISTINGUISHING THE CIVIL AND ADMINISTRATIVE JURISDICTION OF COURTS

The purpose of this scientific article is to improve the formulation and specification of the criteria for distinguishing between civil and administrative jurisdiction of courts. The article notes that several criteria are used to determine whether a legal dispute belongs to civil or administrative proceedings, including the subject composition of legal relations, the object of legal protection, the nature of disputed material legal relations, a direct indication in the law of the type of judicial proceedings, and connection of requirements (main and derivative).

According to the subject criterion, cases of administrative proceedings include cases with the participation of a subject of authority, while cases of civil proceedings include cases in which one of the parties is a natural person. However, this criterion alone is not enough to determine the type of legal proceedings, and other criteria must be used.

Instead of the subject criterion, the article proposes the use of the criterion of the object of judicial protection, which can be a specific subjective right and/or an interest protected by law (public or private). The article argues that these criteria are evaluated by the court in their mutual connection, and only in their totality can they determine whether a legal dispute is public-law or private-law, which predisposes to its consideration in the order of administrative or civil proceedings.

The article also clarifies that these criteria are only relevant for lawsuit proceedings, because the lawsuit form of legal protection is universal and is used in both civil and administrative proceedings. As for non-claimable claims, due to the absence of non-claimable proceedings (injunctive, separate) in administrative proceedings, cases with such claims cannot be referred to administrative jurisdiction in any case.

Key words: justice, jurisdiction, court competence, judicial protection, judicial process, administrative proceedings, civil proceedings.