УДК 342.92:347.998.85(477)

А. О. Неугодніков

СПІВВІДНОШЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

В юридичній науці завжди надавалась велика увага питанню про повноваження державних органів. За минулі роки намітилися два підходи до його рішення. Один з них трактує повноваження органів як владні — це їх неодмінний і найважливіший атрибут. Кожен орган діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, здійснюваними на основі законів і інших правових актів, і видає обов'язкові для виконання правові акти. Владні повноваження забезпечуються різними методами, включаючи і державний примус. Для іншого підходу до вирішення даної проблеми характерне те або інше визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій. На думку деяких учених, компетенція органів визначається шляхом вказівки на управлінські функції (використання інформації, прогнозування, організація, регулювання, керівництво, координація, стимулювання, планування, контроль), які покладені на орган в тій або іншій сфері суспільного життя і стосовно певних керованих об'єктів [1].

Американці розуміють компетенцію як «основоположний поведінковий аспект або характеристику, яка може виявлятися в ефективній та/або успішній дії і яка залежить від контексту дії, організаційних чинників і чинників середовища, а також характеристик професійної діяльності» (Derous, 2000). Згідно із Derous, американський підхід до визначення компетенції бере початок з практики рекрутмента і профвідбора. Англійці в своєму визначенні зосереджуються не на особових характеристиках, а на властивостях самої діяльності. Головне питання, яке вирішується в цьому напрямку, — які ті головні елементи діяльності, що повинні бути виконані, щоб вважати результат досягнутим, задовольняючим заданим вимогам. Можна сказати, що англійська школа компетенцій направлена на вивчення характеристик діяльності і їх виконанні, тоді як американська концентрується на людях, які цю діяльність виконують [2].

Визначення поняття компетенції у формальному (юридичному) значенні пропонувалося різними авторами і залежало від елементів, що включаються ними в структуру компетенції. Так, М. А. Шафір, визначаючи компетенцію держави, вказує, що це один з важливих інститутів конституційного права, що є законодавчим закріпленням «певних галузей суспільного життя, на які розповсюджується діяльність відповідної держави; функцій, здійснюваних державою стосовно цих галузей; конкретних владних повноважень, необхідних для реалізації цих функцій, і територіальних меж їх здійснення». А. В. Венедіктов розглядає компетенцію органу як «предмет його ведення (його завдання і функції) і обсяг прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань». Б. М. Лазарев, визначаючи компетенцію в найзагальнішому вигляді як систему «повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду», за-

© А. О. Неугодніков, 2005

значає, що «її не можна змішувати з «об'єктивним правом» — правовими нормами» [3].

Будь-яка функція державного або суспільного органу здійснюється в певних межах, в певному обсязі прав і обов'язків органу і по певному колу питань (об'єктів, предметів). Так, судові органи не тільки розглядають і вирішують конкретні суперечки про право або встановлюють факти, що мають юридичне значення, але і забезпечують виконання рішень і ухвал несудових органів. До речі, в міжнародних договорах найчастіше використовується термін «компетенція», що обіймає собою терміни «підвідомчість» і «підсудність» як рівнозначні. Тому, залишаючись в руслі традиції розмежування понять підвідомчості і підсудності при характеристиці різних граней судової компетенції, разом з тим у сфері міжнародного цивільного процесу використовується частіше термін «компетенція», як охоплюючий собою обидві дані юридичні категорії. Органи арбітражу вирішують не тільки господарські суперечки організацій, підприємств і установ, але і питання, пов'язані з організацією і вдосконаленням їх господарської діяльності. Тому під компетенцією слід розуміти здійснення тим або іншим державним або суспільним органом владних повноважень щодо вирішення певного кола питань, віднесених законом до його ведення.

Поняття підвідомчості юридичних справ і компетенції органу держави не тотожні. Компетенція — це коло встановлених законом владних повноважень органу, а підвідомчість — коло юридичних справ, вирішення яких віднесено до ведення даного органу. Оскільки ж основу компетенції складають функції, що виконуються органом держави або громадськості, остільки місце підвідомчості в механізмі правового регулювання, очевидно, визначається її зв'язком з функціями держави і формами їх здійснення.

По суті, в науці зараз не береться під сумнів те, що компетенція і підвідомчість — різні поняття. Суперечки виникають головним чином навколо визначення цих понять і їх розмежування [4]. Компетенція і підвідомчість тому різні поняття, що вони належать до двох різних явищ: компетенція характеризує орган влади або громадськості, притому з боку його повноважень, а підвідомчість характеризує юридичну справу, притому з боку її здатності бути розглянутою певним органом. У той же час ці поняття близькі, бо, кажучи про компетенцію, ми вказуємо об'єкти (предмети) владних повноважень, а кажучи про підвідомчість, вказуємо на здатність юридичної справи бути об'єктом повноважень певного органу. Тим часом, якщо поняття підвідомчості і компетенції різні, то різні і регулюючі їх норми. Якщо ж вони тісно зв'язані, то такий же зв'язок, мабуть, існує і між вказаними нормами. І якщо суть підвідомчості не може бути розкрита без з'ясування суті компетенції, то так само призначення норм про підвідомчість не можна зрозуміти поза їх зв'язком з нормами про компетенцію.

У процесуальній літературі немає загальновизнаного визначення підвідомчості. Ряд авторів (Ю. К. Осипов, В. Ф. Тараненко, М. К. Треушников) визначають підвідомчість як предметну компетенцію державних і суспільних органів з вирішення різних правових питань. На думку інших учених (Н. И. Авдєєнко,

В. Н. Лабутін, В. А. Мусин), ототожнювати поняття «компетенція» і «підвідомчість» не можна з таких міркувань. Компетенція є властивістю юрисдикційного органу. Вона встановлює сукупність прав і обов'язків правозастосовчого органу з вирішення певного кола справ. Підвідомчість — це властивість даної суперечки. Вона визначає коло справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції відповідного правозастосовчого органу [5].

Багато хто схильний ототожнювати термін «підвідомчість» з терміном «юрисдикція». На думку професора Ю. К. Осипова, зміст цих термінів повністю збігається і вони взаємозамінні. Навпаки, К. С. Юдельсон розглядав юрисдикцію як явище більш складне, що складається з:

- системи уповноважених органів;
- сукупності наданої їм правомочності;
- кола підвідомчих справ;
- методів здійснення правозастосовчої діяльності.

У даному випадку підвідомчість є лише одним із структурних елементів юрисдикції.

Підводячи підсумок, відобразити сучасне співвідношення компетенції, юрисдикції і підвідомчості можна таким чином. Держава, визначаючи функції державних і суспільних органів, наділяє їх відповідними повноваженнями для виконання цих функцій. У тому випадку, коли разом з іншими функціями державний або суспільний орган виконує правоохоронну функцію, він наділяється юрисдикційними повноваженнями, стає юрисдикційним органом, а його юрисдикція складає частину компетенції.

Враховуючи вищевикладене, слід спочатку визначитися в термінології. На нашу думку, вживання терміна «компетенція» є не зовсім точним по відношенню до судових органів. Вказаний термін носить достатньо широкий характер. Як зазначалося вище, компетенцією є коло повноважень, якими держава згідно з законом наділяє будь-який державний або суспільний орган і які одночасно є їх обов'язками. Оскільки суд є безпосередньо юрисдикційним органом (тобто орган, який уповноважений державою на розгляд юридичних справ і на винесення по них юридично обов'язкових рішень), то найвірнішим слід вважати використання терміна «юрисдикція суду».

У ч. 2 ст. 17 КАС зазначено, що «компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України». За такою логікою можна дійти висновку, що адміністративні суди володіють суто «компетенцією», а Конституційний Суд — «юрисдикцією». Що в корені не вірно. Судячи з усього, законодавець ототожнює терміни «компетенція» і «юрисдикція». Приклад цьому випливає також з назв розділу 1 КАС «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ» і ст. 17 вказаної глави «Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ». Тобто терміни «адміністративна юрисдикція» і «компетенція адміністративних судів» також, на думку законодавця, є рівнозначними. Як нам здається, у такий спосіб законодавець постарався уникнути банальної тавтології. Але тим самим змішав загальнотеоретичні поняття [6].

Не виправдано і роздільне закріплення в тексті КАС юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, окрім вже вказаної ст. 17 (розділ 2 розділ 1), що закріплює вичерпні переліки суперечок та справ, на які розповсюджується та не розповсюджується юрисдикція адміністративних судів, ч. 2 ст. 4 (розділ 1), визначає, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення». Доцільно було б закріпити всі питання, що стосуються юрисдикції адміністративних судів, в рамках однієї глави відповідного розділу.

Література

1. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. — М., 2001. — 652 с.
2. Angela Stoof, Rob L. Martens, Jeroen J. G. van Merrienboer. Вказ. праця.
3. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. В. Яркова) — М.: БЕК, 2003.
4. Елисейкин П. Ф. Рецензия: «Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел» // Правоведение. — 1975. — № 1. — С. 130–133.
5. Бурова И. Л. Подведомственность: проблемы понятийного аппарата // Вологдинские чтения. Чтение № 45. — Веб-сайт Тихоокеанского института политики и права — http://www. festu. ru/ru/structure/library/library/vologdin/v2000-II/288. htm
6. КАС від 17.03.2005 р.

УДК 340.11

Л. А. Акерман

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОЇ АКУЛЬТУРАЦІЇ

Формування нової правової системи України, системи права та законодавства, розвиток юридичної практики, правової ідеології, тобто всього того, що складає правове поле держави, неможливі без правової акультурації. Становлення будь-чого нового містить у собі діалектичні зв'язки: заперечення старого й успадкування досягнень минулого. Водночас триває процес формування нових правових цінностей, які відповідають потребам національного розвитку. Сучасний світ переконливо демонструє глибоку динаміку інтеграційних процесів. Суспільний, духовний, соціальний, економічний, політичний розвиток будь-якої європейської країни значною мірою зумовлений її інтеграцією у світове, зокрема європейське, співтовариство. За цих умов є природним прагнення України наблизитися, а з часом і інтегруватися у європейське співтовариство.

У період структурних реформ в Україні актуальним є питання про правову акультурацію у праві, її чинники, межі, «механізм, сутність, зміст, якість (прогресивну й регресивну), ступінь стабільності (перервної й безперервної) тощо. Потребує переосмислення власно поняття акультурації, яке в загальнотеоретичному аспекті досліджувалося вітчизняними й зарубіжними вченими до періоду так званої розбудови в СРСР (Ю. Агеєвим, Н. Неновським, Н. Колдаєвою, Т. Наконечною, В. Рибаковнм, та ін.).

© Л. А. Акерман, 2005