

Список використаних джерел

1. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.
2. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.
3. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 36. Ст. 164.
4. План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Схвалений Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 31. Ст. 297.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.12.2017).
6. Скасування Господарського кодексу: дискусії тривають. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/events/skasuvannya-gospodarskogo-kodeksu-diskusiyi-trivayut.html> (дата звернення: 15.12.2017).
7. Щодо доцільності скасування Господарського кодексу України. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=120758> (дата звернення: 15.12.2017).
8. Закірова С. Чергова спроба ліквідації Господарського кодексу в Україні. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2124:chergova-sproba-likvidatsiji-gospodarskogo-kodeksu-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 15.12.2017).
9. Писарев О. За що науковці критикують ініціативу щодо скасування ГК і чому наполягають на його перейменуванні. URL: http://zib.com.ua/ua/122874-za_scho_naukovci_kritikuyut_inicijativu_schodo_skasuvannya_go.html (дата звернення: 15.12.2017).
10. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 31-32. Ст. 263.
11. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. Ст. 17.
12. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19 (дата звернення: 15.12.2017).
13. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-XII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12 (дата звернення: 15.12.2017).
14. Податковий кодекс України : Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
15. Про місцеві податки і збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. № 56-93. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 30. Ст. 336.
16. Мельникова О. П. Вплив оподаткування на розвиток підприємництва в трансформаційній економіці : автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.01.01. Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2005. 20 с.
17. Саврас І. З. Велике підприємництво в умовах ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.01.01. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2003. 20 с.
18. Шишовська О., Генеза законодавчого забезпечення діяльності підприємств в Україні в 1990-2000 рр./Шишовська О./ Соціологія права. Науково-практичний журнал/ Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – 2017. - № 1-2(20-21). – С. 110-117.
19. Шишовська О.О. Питання співвідношення понять «підприємництво», «фірма», «бізнес», «компанія» та «організація» в соціолого-правовому та економічному аспекті / О.О. Шишовська // Соціологія права. Науково-практичний журнал/ Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – Київ, 2016. – № 4 (19) – С. 192-200.

УДК 342.9

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Удод М.В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права Донецького національного університету імені Василя Стуса; Пирогов В.С., здобувач вищої освіти юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса

M. Udod, V. Pyrogov. ON THE ISSUE OF DETERMINING THE CRITERIA OF JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS FOR REVIEW OF PUBLIC-LAW DISPUTES / VASYL` STUS DONETSK NATIONAL UNIVERSIT

Анотація: Статтю присвячено дослідженню актуальних проблем встановлення критеріїв юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів, що виникають у сфері публічно-владної управлінської діяльності. Визначено юридичний зміст критеріїв віднесення спору до компетенції

адміністративних судів, розкрито їхню роль у встановленні підвідомчості справ адміністративної юрисдикції. Наголошено на необхідності врахування комплексного (системного) підходу до вирішення зазначено питання, який має ґрунтуватися на сукупності ключових ознак публічно-правового спору, які узгоджені як в доктрині адміністративного права, так і в правозастосовчій практиці.

Ключові слова: юрисдикція адміністративних судів, суб'єкт публічної адміністрації, публічний інтерес, публічно-правовий спір, критерії визначення адміністративної юрисдикції.

Annotation: The article is devoted to the research of the actual problems of establishing criteria of the jurisdiction of administrative courts for the consideration of disputes arising in the sphere of public-administrative management activity. The legal content of the criteria for assigning a dispute to the competence of administrative courts has been determined, their role in determining the jurisdiction of cases of administrative jurisdiction has been revealed. The need for accounting for an integrated (systematic) approach to the solution is the question of which should be based on a set of key features of a public-legal dispute, which are agreed both in the doctrine of administrative law and in law enforcement practice.

Keywords: jurisdiction of administrative courts, subject of public administration, public interest, public-law dispute, criteria for determining administrative jurisdiction.

Ухвалення в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України та створення Вищого адміністративного суду України ознаменували новий етап розвитку вітчизняної адміністративної юстиції, основним завданням якого було визначено забезпечення захисту особи від свавілля держави у сфері публічно-правових відносин. Ще на стадії обговорення відповідного проекту процесуального кодексу, покликаного врегулювати порядок розгляду адміністративних справ, особливо гостро постало питання щодо встановлення меж юрисдикції адміністративних судів у розгляді спорів, що виникають у галузі публічно-владної управлінської діяльності.

Загальні питання критеріїв адміністративної судової юрисдикції досліджувалися такими вітчизняними вченими, як В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Е.В. Катаєва, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, А.Ю. Осадчий, О.М. Пасенюк, М.І. Смокович, В.І. Шишкін та ін. Наукові праці цих вчених містять важливі теоретичні та практичні висновки, які становлять підґрунтя для подальших наукових пошуків, із зазначеної проблематики.

Метою статті є визначення критеріїв, за якими має бути встановлена підвідомчість спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин, розкриття їх юридичного змісту та ролі у встановленні юрисдикції адміністративних судів. Слід зауважити, що наука адміністративного права та законодавство, що регулює відповідні правовідносини, а також судова практика досі не містять узгоджених позицій щодо вирішення проблемних питань юрисдикції адміністративних судів, зокрема, щодо юрисдикційної належності земельних спорів, у яких однією зі сторін є орган державної влади або орган місцевого самоврядування. Не в останню чергу це зумовлено відсутністю на законодавчому рівні чітких критеріїв віднесення спору до адміністративної юрисдикції.

Навіть наявність численних роз'яснень юрисдикції судів, що містяться у постановах пленумів, узагальненнях судової практики та інформаційних листах вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України повною мірою не вирішили проблем у з'ясуванні питання щодо юрисдикційної належності тієї чи іншої справи. У зв'язку з цим існує необхідність визначення на законодавчому рівні чітких критеріїв, відповідно до яких має визначатися, чи може розглядатися конкретний публічно-правовий спір адміністративним судом, а також доцільність закріплення у Кодексі адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) меж юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, **що і становить актуальність даного дослідження.**

Отже, пошук способів вирішення названої проблеми передусім слід розпочати із аналізу доктринальних положень адміністративного права, у яких містяться думки вчених щодо критеріїв віднесення спору до юрисдикції конкретного суду.

Як зазначає Ю.П. Битяк, аналіз положень Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до компетенції одного із видів загальної юрисдикції

законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [1, с. 78].

Підтримує вказану позицію також М.І. Смокович, який вважає, що шляхом встановлення суб'єктного та предметного складу в більшості випадків можливо визначити юрисдикцію суду. Зокрема, якщо за суб'єктним складом стороною у справі є суб'єкт владних повноважень і спір виник у результаті виконання цим суб'єктом функцій і повноважень, то така справа належить до адміністративної юрисдикції [2, с. 66].

Поряд із загальними критеріями, окремі вчені наголошують на необхідності урахування саме спеціальних критеріїв щодо адміністративної юрисдикції. Так, на думку О.М. Пасенюка, основними критеріями розмежування судових юрисдикцій є: 1) суб'єктний склад сторін спору; 2) предмет спірних правовідносин; 3) характер спірних правовідносин [3, с. 5].

Як зазначає В.М. Бевзенко, 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 [4, с. 182-183].

Беручи до уваги зазначені вище теоретичні положення, можна дійти висновку, що базовими критеріями для визначення належності спору до адміністративної юрисдикції (водночас і ознаками публічно-правового спору) є:

1) участь у правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації або іншого суб'єкта який виконує його функції, зокрема ті, які спрямовані на реалізацію делегованих повноважень (**критерій суб'єктного складу**);

2) прийняття рішення або вчинення дій, або допущення бездіяльності у процесі здійснення ним публічно-владних управлінських функцій (**змістовний критерій**);

3) порушення суб'єктом публічної адміністрації прав особи у сфері публічно-правових відносин, якщо їхнє забезпечення покладається законом саме на такого суб'єкта (**предметний критерій**);

4) наявність публічного інтересу, забезпечення реалізації та захисту якого є основним орієнтиром діяльності суб'єктів публічної адміністрації (**концептуальний критерій**).

Для визначення належності справи до юрисдикції адміністративного суду, на нашу думку, слід розкрити юридичний зміст кожного з наведених критеріїв.

Перший критерій (ознака) є відображенням специфіки публічно-владних управлінських відносин та адміністративно-процесуальної форми їх існування – адміністративного судочинства, що закріплена в п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України), відповідно до якого юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, 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 [5]. З цього випливає, що обов'язковим учасником таких відносин є, з одного боку, суб'єкт владних повноважень, а з іншого – фізична або юридична особа, права якої у сфері публічно-правових відносин були порушені. У такому разі слід говорити про те, що права особи зазнали нелегітимного втручання внаслідок прийняття протиправного рішення або вчинення неправомірних дій, або ж навпаки, – протиправно не вживалися заходи щодо їх забезпечення та створення належних умов для їх реалізації з боку суб'єкта публічної адміністрації. Однак сама лише наявність суб'єкта владних повноважень не може свідчити про виникнення публічно-правового спору, оскільки суб'єкт владних повноважень може виконувати інші функції, відмінні від владно-управлінських. Тому такий критерій (ознака для класифікації), як суб'єктний склад, не може бути єдиною підставою для розгляду спору в порядку адміністративного судочинства, а має застосовуватися у системному зв'язку з іншими критеріями.

Другий критерій означає те, що права, свободи та законні інтереси особи, що є учасником публічно-правових відносин, підлягають захисту адміністративним судом тільки у разі, якщо вони були порушені публічною адміністрацією у процесі виконання нею обов'язків владно-управлінського характеру, що встановлені законом. Тобто, законодавець зацентрував увагу на тому, що судовому захисту підлягають лише права та законні інтереси особи, що були порушені у процесі здійснення публічної адміністрацією своїх публічно-владних управлінських функцій. Це обумовлено тим, що для реалізації покладених на нього завдань суб'єкт владних повноважень може вступати у різноманітні правовідносини, що не завжди мають характер субординації (влади-підпорядкування). При цьому відмова публічної адміністрації виконувати функціональні обов'язки іншого суб'єкта, уповноваженого на те законом, не може бути підставою для оскарження такої відмови до адміністративного суду в силу ч. 2 ст. 19 Конституції України, положеннями якої передбачено, що органи державної влади, органи, місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [6]. У такому разі суб'єкт владних повноважень, до якого було адресоване звернення особи, повинен роз'яснити йому право звернутися до компетентного органу в установленому законом порядку.

Особливість третього критерію полягає в тому, що у процесі взаємодії із суб'єктом владних повноважень особа реалізовує свої права у сфері публічно-правових відносин, обов'язок забезпечення та захисту яких покладається на публічну адміністрацію. У разі ж неналежного виконання суб'єктом владних повноважень свого обов'язку, у особи виникає право оскаржити його рішення, дії чи бездіяльність як у позасудовому порядку безпосередньої до суб'єкта владних повноважень або до вищого органу за владною підпорядкованістю (за ієрархією), так і в судовому порядку до адміністративного суду. *При цьому оскарження у позасудовому порядку не позбавляє права звернутися за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів до адміністративного суду.*

Сутність четвертого критерію можна охарактеризувати так: під «публічним інтересом» слід розуміти легітимний очікуваний суспільством або певною його частиною (окремою соціальною групою) результат діяльності публічної адміністрації, досягнення якого забезпечується за допомогою виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків у сфері публічно-правових відносин. Забезпечення задоволення публічного інтересу під час виконання владних управлінських функцій має бути ключовим принципом діяльності публічної адміністрації, оскільки від цього залежить рівень довіри суспільства до суб'єктів владних повноважень та рівень його правової свідомості. Сама лише наявність публічного інтересу у правовідносинах свідчить про існування публічно-правового спору, оскільки інтерес публічний на протигагу інтересу приватному, не є інтересом відокремленим, самостійним. *Він відображає об'єктивно наявні (природні) прагнення суспільства, зміст яких полягає у забезпеченні реалізації і захисту прав та свобод кожного її жителя з урахуванням узгодженого інтересу, що найчастіше відображається у тексті Конституції держави як суспільного договору, де визначені основні напрями діяльності держави.*

Отже, питання належності справи до юрисдикції адміністративного суду слід розглядати через призму системи названих вище критеріїв, які слугують орієнтиром для визначення того, чи має спір публічно-правовий характер. Це допоможе виключити можливість розгляду певного спору за правилами цивільного або господарського судочинства, що сприятиме запобіганню виникнення судових помилок вже на етапі прийняття позовної заяви, оскільки відповідно до п. 1 ч. 1 статті 109 КАС України якщо заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, це є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі. Водночас, суд має роз'яснити особі право звернутися до компетентного суду у відповідній справі.

Таким чином, до адміністративного суду можуть бути оскаржені будь-які рішення (нормативні акти та індивідуально-правові акти), а також дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, якщо вони: прийняті (вчинені) у процесі здійснення ним публічно-владних управлінських функцій; порушують права особи у сфері публічно-правових відносин; становлять публічний інтерес.

Однак слід зауважити, що національне законодавство повною мірою не враховує усіх прогресивних напрацювань вчених-адміністративістів. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 чинного КАС України справою адміністративної юрисдикції є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [5]. Тобто КАС України у чинній редакції виходить лише із суб'єктного критерію учасників спору і встановлює, що сама по собі участь суб'єкта владних повноважень свідчить про публічно-правовий характер спору. Однак, на нашу думку, такий підхід є звуженим і не дозволяє точно та однозначно встановити правову природу відносин, у яких бере участь публічна адміністрація.

Не вирішено зазначене питання і в проекті нового КАС України, що внесений до парламенту Президентом України 23 березня 2017 року і зареєстрований за № 6232 [7].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 проекту КАС України запропоновано визначити публічно-правовий спір як спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник в зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. Тобто вказаною нормою запропоновано доповнити вже наявний критерій суб'єктного складу, уточнивши, що спір має бути пов'язаний саме із виконанням або невиконанням публічною адміністрацією публічно-владних управлінських функцій. Таким чином, у проекті вдосконалені поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір», що важливо, оскільки змінюється принцип розмежування юрисдикції – із суб'єктного на предметний [8]. Водночас, поза увагою законодавця залишається проблема комплексного підходу до вирішення зазначеного питання у спосіб запровадження спеціальних критеріїв адміністративної юрисдикції, які дозволили б чітко відмежувати її від відповідно господарської та цивільної.

Висновок. Отже, проблема визначення юрисдикційної належності земельних спорів за участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування викликана передусім тим, що на законодавчому рівні не закріплено чітких критеріїв віднесення спору до підвідомчості адміністративного суду. Так, зокрема, чинний КАС України містить лише вимогу щодо участі в таких правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації, що породжує існування юрисдикційних конфліктів (суперечок) навколо цього питання.

Слід зауважити, що з урахуванням критеріїв адміністративної юрисдикції існує потреба встановлення дефініції категорії «публічно-правовий спір», закріплення якої в КАС України дозволить судам більш точно встановлювати правову природу відносин, що стали передумовою для виникнення спору і звернення особи до суду за захистом свого порушеного права.

Тому пропонуємо пункт 1 частини першої статі 3 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«1) публічно-правовий спір – це спір, для якого характерними є такі ознаки:

– однією зі сторін спору є суб'єкт публічної адміністрації або інший суб'єкт, який виконує його функції, зокрема ті, що спрямовані на реалізацію делегованих повноважень.

– прийняття рішення або вчинення дій, або допущення бездіяльності у процесі здійснення ним публічно-владних управлінських функцій.

– порушення суб'єктом публічної адміністрації прав особи, її свобод або законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, якщо їхнє забезпечення покладається законом саме на такого суб'єкта.

– наявність публічного інтересу».

З огляду на зазначене, про належність справи до юрисдикції адміністративного суду можна говорити лише у тому разі, якщо вона відповідає сукупності (системі) названих критеріїв. У разі, якщо справа не підпадає під визначення принаймні однієї із цих ознак, не може йтися про публічно-правовий спір. Тоді слід говорити про приватноправову природу спору та за наявності визначених процесуальним законодавством підстав, він має розглядатися у порядку цивільного або господарського судочинства.

Список використаних джерел

1. Битяк Ю. П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25-26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 78-80.
2. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.
3. Пасенюк О. Підходи до удосконалення законодавства та практики у сфері розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду. – 2009. – № 1. – С. 3-9.
4. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція : поняття, сутність, проблеми відмежування / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 180-195.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року, зареєстрований за № 6232. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
8. Новели проекту Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : adm.su.court.gov.ua/userfiles/file/sud%201870/SUMDU.doc