

*Кухарчук А. М.,**викладач,**аспірант кафедри господарського та адміністративного права**Національного технічного університету України**«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ПІДВІДОМЧІСТЬ СПОРІВ ЗА УЧАСТІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ЯК СУБ'ЄКТІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Анотація. Стаття присвячена розмежуванню підвідомчості спорів за участі фізичних осіб як суб'єктів владних повноважень та як суб'єктів організаційно-господарських повноважень. Досліджено, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий, однак не єдиною. Сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір із публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Якщо порушення своїх прав особа вбачає у наслідках, які спричинені неправомірним рішенням, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, і якщо ці наслідки призвели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язані з реалізацією її майнових або особистих немайнових інтересів, то визнання незаконними (протиправними) таких рішень є способом захисту цивільних прав та інтересів. З'ясовано, що у разі розмежування підвідомчості між господарськими і адміністративними судами найбільш прийнятним є шлях внесення змін у Господарський процесуальний кодекс України і Кодекс адміністративного судочинства України. Основою для цього повинно служити передусім розуміння основного критерію підвідомчості через характер спірного правовідношення і змісту справи (об'єктивний критерій), тобто зв'язаний предмет спору з діяльністю у сфері господарювання чи ні. Критерій суб'єктного складу (суб'єктивний критерій) хоча і повинен використовуватися, однак зазвичай виконує допоміжну функцію. У зв'язку з цим представляється виправданим такий підхід до визначення підвідомчості господарського і адміністративного судів, який головним ставив би предметний критерій. Обґрунтовано, що спори за участі фізичних осіб як суб'єктів владних повноважень, наділених адміністративною компетенцією, вирішуватимуться за правилами адміністративного судочинства, а спори за участі фізичних осіб як суб'єктів організаційно-господарських повноважень, наділених господарською компетенцією, вирішуватимуться за правилами господарського судочинства. Вказані дослідження можуть бути основою і для подальших пошуків спірних питань, які виникають під час захисту прав суб'єктів владних та організаційно-господарських повноважень чи особливостей їх відповідальності. Зокрема, можуть бути розроблені конкретні критерії, які будуть розмежовувати спори за участі суб'єктів владних та організаційно-господарських повноважень.

Ключові слова: підвідомчість, фізична особа, суб'єкт організаційно-господарських повноважень, суб'єкт владних повноважень, господарська компетенція, адміністративна компетенція.

Постановка проблеми. Фізична особа може наділитись не лише владними повноваженнями, а й організаційно-господарськими, які дозволяють їй управляти господарською діяльністю за наявності для цього правових підстав та фактичних можливостей. Проте розмежування таких повноважень є актуальним та дискусійним у науці і сьогодні, оскільки їх правова природа є доволі складною. Теж саме стосується і питання судового розгляду справ за участі суб'єктів владних та організаційно-господарських повноважень. КАС України регулює вирішення судом публічно-правових спорів, а ГПК України – спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності, та інших, віднесених до юрисдикції господарського суду. Проте жоден з вказаних нормативно-правових актів чітко не відповідає на питання: яким чином захистити свої права у судовому порядку фізичній особі, яка наділена владними повноваженнями або ж організаційно-господарськими, чи є такі спори публічно-правовими або пов'язаними зі здійсненням підприємницької діяльності. А ще складніше, коли одночасно фізична особа володіє повноваженнями як владного, так і організаційно-господарського характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням досліджуваного питання займалися, зокрема, О.М. Вінник, О.П. Віхров, Р.Ф. Гринюк, М.П. Мальська, І.М. Кравець, Н.Л. Мандюк, Ю.С. Занько, В.С. Щербина та інші вчені, проте чіткого відмежування підвідомчості спорів за участі фізичних осіб як суб'єктів владних повноважень та як суб'єктів організаційно-господарських повноважень ними визначено не було.

Мета статті полягає у розмежуванні спорів за участі фізичних осіб як суб'єктів владних та організаційно-господарських повноважень, визначенні питання, які саме суди мають розглядати такі спори.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальнодоступною гарантованою Конституцією України [1] юрисдикційною формою захисту прав є звернення до суду. При цьому можливості звернення до суду суб'єкта як владних повноважень, так і організаційно-господарських, права якого порушені, не обмежуються національною судовою системою, він має право звертатися до міжнародних судових установ або до відповід-

них органів міжнародних організацій. Основні положення такого захисту, зокрема, передбачені Конвенцією про захист прав людини і основних свобод [2]. Предметом їх оскарження можуть бути, наприклад, положення, передбачені ст. 6 Конвенції (право на справедливий судовий розгляд), ст. 1 Протоколу № 1 [3] (право на вільне володіння своїм майном) тощо.

Важливо зазначити, що розподіл спорів за участі фізичних осіб як суб'єктів, які можуть бути наділені і владними повноваженнями, і організаційно-господарськими, між загальними, господарськими та адміністративними судами здійснюється за допомогою інституту підвідомчості [4, с. 9]. Тлумачення терміну «підвідомчість» надається у Рекомендаціях Президії вищого Господарського суду України від 27 червня 2007 р. «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» [5, с. 33], де під підвідомчістю розуміється встановлена законом сукупність повноважень господарських судів щодо розгляду спорів, віднесених до їх компетенції. В.О. Філановський розглядає поняття «підвідомчість» як сукупність питань, які через закон або підзаконний правовий акт повинні вирішуватися тим або іншим органом державної влади або місцевого самоврядування [6, с. 158]. Також, на думку цього дослідника, «підвідомчість» визначається як відношення суперечок про право, що потребують державно-владного дозволу, та інших справ до ведення різних державних, суспільних, змішаних (державно-суспільних) органів і третейських судів, як властивість юридичних справ, через яку вони підлягають вирішенню певними юрисдикційними органами [6, с. 159].

З введенням у дію ГПК України до справ, підвідомчих господарським судам, відносилися спори про визнання недійсними актів державних та інших органів у випадках, передбачених законодавством. У 1992–2006 роках господарськими судами була напрацьована стабільна практика у сфері дозволу таких справ [7]. Кількість розглянутих у 2005 р. справ доходила до 7 тисяч [8, с. 121]. Проте з ухваленням КАС України спори фізичних і юридичних осіб з суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їх рішень (нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії), дій або бездіяльності були віднесені до компетенції адміністративних судів (ст. 19). С.Ф. Демченко визначає, що ідеологи адміністративного судочинства штучно притягали до своєї компетенції «всі публічно-правові спори», зокрема ті, які вирішувалися господарськими або місцевими загальними судами [9, с. 76].

З цього часу проблеми розгляду спорів між суб'єктами господарювання і державними органами в правозастосовчій практиці вийшли за межі безпосереднього процесуального інституту, будучи передусім пов'язаними з проблемою розмежування повноважень між господарськими і адміністративними судами. Робота з відповідними державними органами щодо питань розмежування компетенції господарських і адміністративних судів визнана одною з пріоритетних завдань Вищого господарського суду України [10].

Вжитий у статті 19 КАС України [11] термін «суб'єкт владних повноважень» позначає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Норми ч. 1 ст. 4 ГК України [12] встановлюють, що не є предметом регулювання цього Кодексу

адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Актуальним є розгляд судової практики з цього питання. Так, відповідно до пункту 1 Інформаційного листа Верховного Суду України «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами» від 26.12.2005 р. № 3.2, якщо суб'єкт у спірних правовідносинах не здійснює владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має ознак адміністративної юрисдикції і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом [13].

Проте, попри те, що певні роз'яснення щодо розмежування таких спорів наявні на законодавчому рівні та є роз'яснення у судовій практиці, виявлені численні випадки розгляду судами спорів, які не належать до юрисдикції адміністративних судів, зокрема щодо спорів, що стосуються права власності на об'єкти нерухомого майна, приватизацію державного майна. Верховний Суд України зробив висновок про непідсудність адміністративним судам спорів про право власності на об'єкти нерухомого майна. Тим часом Вищий адміністративний суд України продовжує розглядати такі спори, причому питання про підсудність цих справ вирішуються їм неоднаково [14].

Повністю погоджуємося з поглядом Н.С. Кузнєцової, що у відносинах власності держава уповноважує відповідні органи діяти від імені і в інтересах власника. Будь-які спори, пов'язані з визнанням права власності, здійсненням повноважень власника з володіння, користування, розпорядження майном, не мають ознак публічно-правових спорів і підлягають розгляду судами господарської юрисдикції в порядку господарського судочинства [15, с. 79]. Як приклад можна навести Постанову від 06.03.2007 р. у справі № 2/40, де Верховний Суд України встановив, що предметом судового розгляду в цій справі були вимоги Хустської міської ради, яка звернулася до господарського суду за захистом свого майнового права, а тому справа підлягає розгляду господарськими судами у порядку, передбаченому ГПК України [16, с. 45].

«Причини колізій підвідомчості мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. До об'єктивних чинників належать різноманітність і постійна динаміка розвитку приватноправових відносин. Яким би пропрацьованим не було законодавство, у ньому неможливо передбачити всі вірогідні правозастосовчі ситуації, а також, який характер приймуть регульовані відносини після декількох років. Чим більше кількість юрисдикційних органів, тим складніше уникнути перетину їх компетенції» [17, с. 80].

У пункті 24 рішення в справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року Європейський суд з прав людини вказав, що фраза «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Поняття «суд, встановлений законом» у ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод [2] передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з (...) питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів (...)». З огляду на це не вважається «судом, встановленим

законом» орган, котрий, не маючи юрисдикції, здійснює судовий розгляд на підставі практики, яка не передбачена законом.

Звісно, участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий, однак не єдиною. Сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір із публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. У зв'язку з цим, якщо порушення своїх прав особа вбачає у наслідках, які спричинені неправомірним рішенням, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, і якщо ці наслідки призвели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язані з реалізацією її майнових або особистих немайнових інтересів, то визнання незаконними (протиправними) таких рішень є способом захисту цивільних прав та інтересів. Аналогічну правову позицію щодо застосування зазначених норм процесуального права висловлено Верховним Судом України, зокрема, у постанові від 24 січня 2017 року у справі № 815/6165/14 та постанові Верховного Суду від 17 квітня 2018 року по справі № 815/6956/15.

Як відзначає А. Удовіченко, «приймати за основу всього лише суб'єктний склад учасників неправильно. Основним критерієм є характер правовідносин. В економічній сфері – виробництві, торгівлі, сфері послуг і витікаючих з них фінансових відносинах, зокрема за участю державних фіскальних органів, спори повинні вирішувати суди, що спеціалізовані на економічних відносинах. В Україні такими є господарські суди, які повинні вирішувати спори компетентно й оперативно, що особливо важливе для ділового обороту і розвитку економіки» [10]. Це положення представляється достатньо обґрунтованим та підтримується й іншими науковцями.

С.Ф. Демченко приєднується до думки, що в основу такого розмежування повинні бути покладені не суб'єктивні ознаки (наявність серед учасників спору суб'єкта владних повноважень не є, на його переконання, достатньою умовою для віднесення спору до адміністративної юрисдикції) і не від правовідносин (публічно або приватно-правових), а їх зміст, предмет, щодо якого виник спір. Якщо за змістом правовідносин є господарськими, а предметом, щодо якого виник спір, виступає господарська діяльність, то такого роду спори повинні розглядати господарські суди, до того ж за правилами не адміністративного, а господарського судочинства [9, с. 78]. Л.Л. Зуєвіч, погоджуючись з точкою зору учених, відзначає, що базовим критерієм юрисдикційного розмежування спорів бачиться їх «економічний» або «неекономічний» предмет, а не суб'єктивний склад, який є важливим, проте не єдиним критерієм [19, с. 8].

Таким чином, у разі розмежування підвідомчості між господарськими і адміністративними судами найбільш прийнятним є шлях внесення змін у Господарський процесуальний кодекс України і Кодекс адміністративного судочинства України. Основою для цього повинно служити розуміння основного критерію підвідомчості через характер спірного правовідношення і змісту справи (об'єктивний критерій), тобто зв'язаний предмет спору з діяльністю у сфері господарювання чи ні. Критерій суб'єктного складу (суб'єктивний критерій) хоча і повинен використовуватися, однак як допоміжний. У зв'язку з цим представляється виправданим такий підхід до визначення під-

відомчості господарського і адміністративного судів, який як головний ставив би предметний критерій.

Висновки. Отже, у сфері організації адміністративної та господарської юстиції обґрунтовується висновок про необхідність використання у сукупності як суб'єктивного, так і об'єктивного критеріїв під час розмежування компетенції господарських і адміністративних судів щодо спорів за участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Тому спори за участі фізичних осіб як суб'єктів владних повноважень, наділених адміністративною компетенцією, вирішуватимуться за правилами адміністративного судочинства, а спори за участі фізичних осіб як суб'єктів організаційно-господарських повноважень, наділених господарською компетенцією, вирішуватимуться за правилами господарського судочинства. Вказані дослідження можуть бути основою і для подальших пошуків спірних питань, які виникають під час захисту прав суб'єктів владних та організаційно-господарських повноважень чи особливостей їх відповідальності.

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215
3. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. Протокол ратифіковано Законом N 475/97-ВР (475/97-ВР) від 17.07.97.
4. Побирченко И.Г. Подведомственность хозяйственных споров. Киев : РИО МВД УССР, 1969. 218 с.
5. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: Рекомендації Президії Вищого Господарського Суду України від 27.06.2007 р. № 04-5/120. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 4. С. 33–38.
6. Филановский В.А. Понятие подведомственности в российском процессуальном законодательстве. *Известия вузов. Правоведение*. 2001. № 6. С. 155–165.
7. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних та інших органів: Огляд лист Вищого арбітражного суду України від 24.07.2001 р. № 01-8/824. *Юридичний вісник*. 2008. № 17. С. 44–48.
8. Черленяк М.І. Підвідомчість справ господарським судам України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Ін-т екон. правових досліджень НАН України. Донецьк, 2007. 216 с.
9. Демченко С.Ф. Паралелі і меридіани господарських та адміністративних судів. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 6. С. 73–79.
10. Про підсумки роботи господарських судів України у 2009 році та їх завдання на 2010 рік: Постанова Пленуму Вищого Господарського Суду України від 25.02.2010 р. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 2. С. 28–30.
11. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, № 37. ст.446.
12. Господарський процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 6. ст.56.
13. 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 р. № 3.2. 2005. Комп'ютерна система ЛІГА:ЗАКОН.
14. Административные суды Украины. Итоги и последствия работы на 14 апреля 2009 года. URL: <http://www.antre.com.ua/analytics/3800/>.

15. Кузнецова Н.С. Господарська і адміністративна юрисдикція: проблеми розмежування. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 2. С. 77–79.
16. Постанова Верховного Суду України у справі № 2/40 від 06.03.2007 р. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 43–45.
17. Курас Т.Л. Вопросы разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами РФ: Коллизии подведомственности. *Сибирский Юридический Вестник*. 2005. № 2. С. 79–84.
18. Удовиченко А. Разграничение юрисдикции требует научного критерия. *Судебно-юридическая газета*. 2009. 9 июля (№ 7). URL: http://sug.kiev.ua/articles.php?id_article=319.
19. Зуєвич Л.Л. Abrenutiatio, або вперед у минуле? *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 4. С. 6–9.

Kukharchuk A. Jurisdiction of disputes with the participation of individuals as subjects of power and as subjects of organizational and economic powers: some aspects

Summary. The article is devoted to the delimitation of jurisdiction of disputes involving individuals as subjects of power and as subjects of organizational and economic powers. It is investigated that the participation of the subject of power is a mandatory feature in order to classify the dispute as a public law, but not the only one. In itself, participation in the dispute of the subject of power does not give grounds to identify the dispute with public law and refer it to cases of administrative jurisdiction. It is established if a person sees a violation of his rights in the consequences caused by the decision, action or inaction of a public authority, local government, their official or official, which he considers illegal, and these consequences led to the emergence, change

or termination of civil relations, have a property nature or are related to the realization of its property or personal non-property interests, the recognition of illegal (illegal) such decisions is a way to protect civil rights and interests. It was found that in the case of separation of jurisdiction between commercial and administrative courts, the most acceptable way is to amend the Commercial Procedure Code of Ukraine and the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The basis for this should be, first of all, an understanding of the main criterion of jurisdiction through the nature of the disputed legal relationship and the content of the case (objective criterion), ie whether the subject of the dispute is related to business activities or not. The criterion of subjective composition (subjective criterion), although it should be used, but as an auxiliary. In this regard, it seems justified such an approach to determining the jurisdiction of commercial and administrative courts, which as the main would put the subject criterion. It is substantiated that disputes with the participation of individuals as subjects of power endowed with administrative competence will be resolved according to the rules of administrative proceedings, and disputes involving individuals as subjects of organizational and economic powers endowed with economic competence will be resolved according to the rules of commercial proceedings. These studies can be the basis for further research of controversial issues that arise in the protection of the rights of subjects of power and organizational and economic powers or the peculiarities of their responsibilities. In particular, specific criteria can be developed to distinguish between disputes involving governmental and organizational entities.

Key words: jurisdiction, individual, subject of organizational and economic powers, subject of power, economic competence, administrative competence.