

Петришина М. Д.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПРАВ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

### PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE JURISDICTION OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN SOLVING CASES ON APPEALS OF THE SUBJECTS OF POWER AUTHORITIES

У статті розглянуто проблеми реалізації юрисдикції адміністративного суду у вирішенні справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Проаналізовано систему та повноваження суб'єктів владних повноважень як адміністративних позивачів, досліджено підходи до визначення останніх в адміністративному процесі. Сформульовано пропозиції щодо реалізації юрисдикції адміністративного суду у вирішенні справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень у національному адміністративному процесі.

**Ключові слова:** суб'єкт владних повноважень, адміністративний позивач, адміністративний процес.

В статье рассмотрены проблемы реализации юрисдикции административного суда при рассмотрении дел по обращениям субъектов властных полномочий. Проанализировано систему и полномочия субъектов властных полномочий как административных истцов, исследованы подходы к определению последних в административном процессе. Сформулированы предложения по реализации юрисдикции административного суда при рассмотрении дел по обращениям субъектов властных полномочий в национальном административном процессе.

**Ключевые слова:** субъект властных полномочий, административный истец, административный процесс.

The article deals with the problems of implementing the jurisdiction of the administrative court in resolving cases on the appeals of the subjects of power. The system and powers of subjects of power authorities as administrative plaintiffs are analyzed; approaches to the definition of the latter in the administrative process are researched. Proposals on the implementation of the jurisdiction of the administrative court in solving cases by appeals of the subjects of power authorities in the national administrative process are formulated.

**Key words:** subjects of imperious plenary powers, administrative plaintiff, administrative process.

Прикладів, коли норми публічного права присутні у сфері приватних відносин за участю суб'єкта владних повноважень під час здійснення останнім владних управлінських функцій, чимало. Зокрема такі правовідносини складаються під час приватизації державного майна; отримання державного (комунального) майна у власність чи користування; встановлення тарифів за договорами з надання комунальних послуг; надання дозволів на перебудову жилих приміщень; відводу земельних ділянок та їх вилучення; засвідчення набуття права інтелектуальної власності тощо. У цих випадках йдеться про задоволення швидше приватного, ніж публічного інтересу особи, яка звертається по судовий захист. Суб'єкт владних повноважень, за відсутності ознак підлеглості й підпорядкування, внаслідок своїх управлінських дій виконує в цих відносинах регуляторну функцію стосовно громадян [1, с. 83].

Аналіз останньої практики адміністративних справ Верховного Суду України (далі – ВСУ) свідчить, що необхідно розрізняти випадки, коли особа оскаржує рішення суб'єкта владних повноважень, яке зачіпає права й інтереси іншої особи щодо володіння певним майном, і коли рішення оскаржується з метою набуття права на певне майно без загрози порушення прав та інтересів інших суб'єктів щодо нього. У першому випадку справа повинна

стосуватися цивільної або господарської юрисдикції (залежно від суб'єктного критерію), оскільки має місце спір про суб'єктивні цивільні права, які вже виникли в особи (чи осіб) приватного права; у другому – справа повинна розглядатися в порядку адміністративного судочинства, оскільки судова практика виходить із того, що такого спору в даному випадку немає.

Під час розмежування цивільної й адміністративної юрисдикції варто враховувати, що, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до юрисдикції адміністративних судів. Як зазначено в п. 15 ст. 3 КАС, публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, служба військова, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Не може вважатися публічною службою робота керівників державних підприємств, установ та організацій, навіть якщо такі особи наділені повноваженнями здійснювати владні функції.

До юрисдикції адміністративних судів, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС, також віднесено спори

за зверненням суб'єкта владних повноважень до фізичних і юридичних осіб у випадках, встановлених законом. Предметом таких позовів, за ч. 4 ст. 50 КАС, можуть бути вимоги про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, а також примусовий розпуск (ліквідацію) останнього; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з території України; обмеження реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); інші вимоги у випадках, визначених законодавством.

У юридичній літературі інститут адміністративного позову суб'єкта владних повноважень до суб'єктів приватного права справедливо критикується, адже він не вписується в рамки класичної моделі адміністративної юстиції. Як зазначає В.В. Комаров, таке необґрунтоване розширення юрисдикції адміністративних судів суперечить основному сутнісному принципу адміністративної юстиції [2, с. 8]. Водночас, у судовій практиці справи за позовами суб'єктів владних повноважень до суб'єктів приватного права зустрічаються досить часто.

Поширеними є справи за позовами органів державної податкової служби до суб'єктів підприємницької діяльності про скасування їх державної реєстрації. Під час їх розв'язання ВСУ виходить із того, що такі справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, оскільки в спірних правовідносинах органи державної податкової служби виступають суб'єктами владних управлінських функцій.

У судовій практиці часто також зустрічаються справи за позовами фондів України – Пенсійного, соціального захисту інвалідів, соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття до суб'єктів приватного права з приводу виконання завдань, покладених на ці органи законодавством.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, має управління, згідно з покладеними на нього завданнями контролює надходження страхових внесків та інших платежів до цього Фонду від підприємств, установ, організацій і громадян, збирає у встановленому порядку відповідну звітність, проводить планові й позапланові перевірки фінансово-бухгалтерських документів тощо.

Фонд соціального захисту інвалідів має територіальні відділення й контролює своєчасність перерахування сум штрафних санкцій, що надходять від підприємств, установ та організацій, а також додержання ними нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів.

Згідно з Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, страхові фонди є органами, які здійснюють керівництво й управління окремими видами такого страхування, провадять збирання й акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечують фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним

страхуванням і виконують інші функції відповідно до затверджених статутів.

Зазначені органи та їх територіальні управління у взаємовідносинах із підприємствами, установами й організаціями діють як органи державної влади під час здійснення управлінських функцій, а, отже, як суб'єкти владних повноважень. справи з приводу виконання покладених на ці органи функцій після набрання чинності КАС належать до юрисдикції судів адміністративних [3, с. 33]. Водночас, названими органами можуть подаватися позови, які виникають із цивільно-правових відносин і які не пов'язані безпосередньо зі здійсненням владних повноважень. Відповідні позови підлягають розгляду господарськими судами в порядку, визначеному Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК).

Особливу увагу привертає до себе практика віднесення до адміністративних справ вимог про надання санкцій на виконання тих чи інших владних повноважень. Оскільки такі вимоги не пов'язані з розглядом спору про право як необхідного предмета судового процесу, відбувається невинуватене розширення рамок судової юрисдикції за рахунок питань, які за своєю суттю не можуть бути об'єктом юрисдикційних повноважень. Така практика, як зазначає В.В. Комаров, викликає певний сумнів, тому що не відбиває загальних засад юрисдикції, закріплених у Конституції України та процесуальних кодексах [4, с. 8]. Аналіз судової практики з питань розмежування господарської й адміністративної судових юрисдикцій показав і деякі інші неузгодженості. Так, за п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, спори за позовами фізичних та юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень про оскарження їх рішень (нормативно-правових чи правових актів індивідуальної дії) розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Окремо слід розглянути питання *щодо розмежування цивільної, господарської і адміністративної юрисдикції під час здійснення судового контролю за виконанням судових та інших рішень*. До набрання чинності новими Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК) і КАС України судовий контроль за рішеннями, діями або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби (далі – дії державного виконавця) за загальним правилом провадився загальними судами згідно із гл. 31-Г ЦПК 1963 р., а у випадках, передбачених ст. 121.2 ГПК, – господарськими судами. Якщо оскаржувалися дії державного виконавця з приводу виконання наказу господарського суду, така скарга подавалася до того господарського суду, який видав цей виконавчий документ. У всіх інших випадках (у т. ч. і щодо такого виконавчого документа, як визнана претензія, – ч. 5 ст. 8 ГПК) скарга підлягала розгляду загальними судами відповідно до визначеної законом підсудності.

Із прийняттям нових ЦПК і КАС і за ст. 121 ГПК дії державного виконавця можуть бути оскаржені як до загального й господарського, так і до адміністративного судів. У зв'язку із цим актуалізується

питання розмежування судової юрисдикції щодо цієї категорії справ.

Проблема відмежування цивільної й господарської юрисдикції від адміністративної може бути усунута шляхом подальшої уніфікації судових процедур і проваджень у цивільному, господарському й адміністративному процесах.

Отже, основними критеріями відмежування справ адміністративної юрисдикції від цивільної й господарської є публічно-правовий характер спору і відсутність у спірних правовідносинах цивільного (в широкому

розумінні) інтересу. Перший критерій установлюється за допомогою 2-х інших критеріїв, які умовно можна назвати допоміжними: 1) однією зі сторін такого спору завжди має бути суб'єкт владних повноважень; 2) у спірних правовідносинах такий суб'єкт повинен здійснювати владні управлінські функції на підставі законодавства. Щодо другого основного критерію – цивільного інтересу, то про його відсутність можна, на нашу думку, з упевненістю стверджувати лише у справах із приводу спорів, що виникають між самими суб'єктами владних повноважень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (з наступними змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
3. Писаренко Н.Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. Адміністративне право і процес. 2015. № 1 (11). С. 269–276.
4. Писаренко Н.Б. До питання про сутність адміністративного процесу. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 13. С. 141–145. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko\\_13.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf).