

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Білоус О. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР, НА ЯКИЙ ПОШИРЮЄТЬСЯ ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

PUBLIC LEGAL DISPUTE WHICH FALLS WITHIN THE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів», характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас конкретних та зрозумілих згадувань у положеннях законодавства про адміністративне судочинство про публічно-правовий характер спору немає, а також немає жодних критеріїв розрізнення спорів, що впливають із виконання суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та є такими, природа яких є публічно-правовою, і тих, що є публічно-правовими. Одержання цілісного та правильного уявлення про це є можливим виключно за умови належного опрацювання матеріалів практики адміністративних судів, яка нині не містить жодних комплексних узагальнень та роз'яснень із цього питання.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень; приватноправовий спір, публічно-владні управлінські функції, публічно-правовий спір, публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Категория «публично-правовой спор, на который распространяется юрисдикция административных судов», характеризуется несколькими атрибутивными признаками, среди которых участие в соответствующих публично-правовых отношениях субъекта властных полномочий, уполномоченного на выполнение в этих же правоотношениях публично-властных управленческих функций или на предоставление административных услуг. В то же время конкретных и понятных предписаний в положениях законодательства об административном судопроизводстве о публично-правовом характере спора нет, а также нет никаких критериев различения споров, вытекающих из выполнения субъектами властных полномочий публично-властных управленческих функций и являющихся публично-правовыми и тех, что являются частноправовыми. Получение целостного и правильного представления об этом возможно исключительно при условии тщательной обработки материалов практики административных судов, которая на данный момент не содержит никаких комплексных обобщений и разъяснений по этому вопросу.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, частноправовой спор, публично-властные управленческие функции, публично-правовой спор, публично-правовой спор, на который распространяется юрисдикция административных судов.

The category “public law dispute within the jurisdiction of administrative courts extends” has several attributive features, including participation of an entity entitled to exercise public authority or provide administrative services in the legal relationships, from which the dispute stems. However, there are no specific and clear directives in the provisions of the legislation on administrative proceedings concerning the public-law nature of the dispute, and there are no criteria for distinguishing between those disputes arising from the exercise of public authority by entitled entities which are of public-law nature and those of them which are of private nature. Obtaining a comprehensive and correct understanding of that is possible only if the jurisprudence of administrative courts is thoroughly explored, which, though, currently is not properly generalised and clarified.

Key words: subject entitled to exercise public power, private legal dispute, public authority, public legal dispute, public legal dispute within the jurisdiction of administrative courts.

Категорія адміністративного судочинства «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» має основоположне предметне значення, оскільки вона відображає коло публічно-правових спорів, які можуть передаватись на розгляд адміністративних судів, визначаючи тим самим сферу застосування законодавства про адміністративне судочинство. Звернувшись до відповідних положень законодавства про адміністративне судочинство, зазначимо, що категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» характеризується не лише як поняття адміністративного судочинства із

категоріальним статусом, але й як складна категорія, що пов'язано з охопленням нею кількох вкрай важливих матеріально-правових та процесуальних понять, якими є «публічно-правовий спір», а також два поняття більш низького рівня, якими є поняття «публічно-владні управлінські функції» та «суб'єкт владних повноважень». Видається очевидним те, що належне розуміння цих понять під час правозастосування та тлумачення права має вирішальне значення для правильного вирішення питання про зарахування того чи іншого спору до публічно-правового спору, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, однак досягнення цілісного уявлення про

зміст і обсяг зазначених понять є непростим завданням та неодмінно потребує опрацювання матеріалів практики адміністративних судів.

Розпочинаючи із дослідження поняття «публічно-правовий спір», зауважимо, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України публічно-правовим спором є спір, в якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– 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 із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– 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].

При цьому важливо усвідомлювати, що будь-яка справа адміністративної юрисдикції ґрунтується на публічно-правовому спорі, однак не кожен публічно-правовий спір може бути переданий на розгляд адміністративних судів. Принагідно зауважимо, що саме через це категоріальною теоретичною конструкцією має вважатись саме «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» («справа адміністративної юрисдикції»), а не «публічно-правовий спір», оскільки публічно-правовий спір може вирішуватись за правилами іншого судочинства, крім адміністративного.

Прикладами різновидів публічно-правових спорів, які охоплюються підвідомчістю адміністративних судів, є 1) спори 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; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом (ч. 1 ст. 19 КАС України). Водночас, незважаючи на подібність до справ, що впливають із вищевказаних різновидів публічно-правових спорів, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) віднесені до юрисдикції КС України; 2) що мають вирішуватись в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України; 4) щодо відно-

син, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації належать до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім випадків, визначених КАС України (ч. 2 ст. 19 КАС України). Крім того, адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі і заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і перебуває на розгляді відповідного суду (ч. 3 ст. 19 КАС України) [1].

Таким чином, невід'ємною та визначальною ознакою публічно-правового спору є участь у відповідних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас видається очевидним те, що для правильного розпізнавання публічно-правових спорів необхідним є більш глибокий аналіз понять «суб'єкт владних повноважень» та «публічно-владні управлінські функції», що є можливим шляхом опрацювання положень законодавства про адміністративне судочинства та матеріалів практики адміністративних судів.

Взявши до уваги вміст зазначених джерел, маємо змогу констатувати, що значно простішим є осягнення поняття «суб'єкт владних повноважень», оскільки воно окремо визначається у положеннях КАС України та містить небагато неконкретних складових елементів, за винятком відсилання до поняття «публічно-владні управлінські функції». Так, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт у процесі здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1].

У процесі дослідження поняття «публічно-владні управлінські функції» привертає увагу те, що незважаючи на його складність, що впливає із вельми абстрактного змісту та необмеженого обсягу цього поняття, воно не має нормативного визначення, а розкривається лише у судових рішеннях за підсумками вирішення юрисдикційних питань. Зокрема, за усталеною судовою практикою, не кожна дія суб'єкта владних повноважень є чи може бути тією, що вчиняється (здійснюється) з використанням владних управлінських правоможностей, а звідси – призводити до виникнення правовідносин, спір щодо яких вирішується судом адміністративної юрисдикції. Владною управлінською дією (діяльністю) має чи може визнаватись щонайменше та, яка встановлена законодавством, входить до кола повноважень (компетенції, функціональних обов'язків) суб'єкта владних повноважень, містить ознаки веління, обов'язковості, ззовні проявляється (виражається) у встановлених законом формах, забезпечується виконанням із застосуванням державного примусу

[2]. Інакше кажучи, суб'єкт владних повноважень під час виконання публічно-владних управлінських функцій своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність (одностороннім владним волевиявленням викликає правові наслідки, в тому числі пов'язані зі зміною правового статусу), а згідно з нормами чинного законодавства України ці особи зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень [3; 4]. Так само, згідно з правовими позиціями ВП ВС виконання публічно-владних управлінських функцій може мати місце у правовідносинах, в яких сторони за нормами публічного права виступають одна щодо іншої не як рівноправні, перебувають у відносинах влади та підпорядкування (вертикального підпорядкування), оскільки одна зі сторін задля задоволення публічного інтересу наділена змогою вказувати або забороняти іншим учасникам правовідносин певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо (постанови ВП ВС від 23 січня 2019 р. у справі № 822/160/16 та від 6 червня 2018 р. у справі № 911/1541/17) [5; 6].

Натомість, якщо суб'єкт владних повноважень діє як власник майна та звертається за захистом порушеного цивільного права, відповідний спір вважається таким, що не стосується захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, а пов'язаний із вирішенням питання щодо права власності на майно [7].

Разом із тим, за справедливим твердженням В.Б. Авер'янова, ознак публічних правовідносин, якими є участь суб'єкта, наділеного публічною владою, та здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, недостатньо для гранично точної ідентифікації публічно-правових відносин, оскільки залишаються нез'ясованими правосуб'єктні параметри другої їх сторони. А без цього не можна чітко відмежувати публічні правовідносини від правовідносин, для яких публічний характер є не домінуючим, а тісно поєднується з приватноправовими ознаками. Наприклад, відносини щодо розпорядження державним майном шляхом надання його в оренду (це приватноправовий аспект) суб'єктам господарювання з одночасним здійсненням із боку розпорядника майна контролю за цільовим використанням цього майна (це публічно-правовий аспект). І хоча останнє поняття, на перший погляд, виглядає загальнозрозумілим, щодо окремих його атрибутивних ознак у дослідників неоднакові погляди. Зокрема, щодо такої провідної ознаки, як переважне значення (домінування) в публічно-правових відносинах публічного інтересу [8, с. 14].

З огляду на вищевикладене, склалась усталена судова практика визнання публічно-правового характеру правовідносин самостійною невід'ємною ознакою публічно-правового спору, незважаючи на те, що це поняття дістало безпосереднє закріплення у положеннях КАС України, а лише може бути опосередковано виведене із завдання адміністративного судочинства.

Так, огляд правових позицій найвищих судів із цього питання показує їхню єдність у тому, що під час визначення предметної юрисдикції справ суди мають виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі (Постанова ВП ВС від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16) [9].

Залежно від вищевикладених обставин правовий спір, що впливає з правовідносин, в яких мають місце рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень під час виконання ним публічно-владних управлінських функцій у цих самих правовідносинах, визначається як публічно-правовий або приватноправовий.

Зокрема, на публічно-правовий характер спору вказує те, що:

- діяльність суб'єкта владних повноважень є виконанням прямо встановлених законом владних управлінських функцій, спрямована на забезпечення публічних інтересів, а рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень за результатами такої діяльності, не створює, не змінює і не припиняє цивільних прав та обов'язків окремих осіб, зокрема не порушує право власності та/або користування (Постанова ВП ВС від 14 листопада 2018 р. у справі № 559/827/16-а) [10];

- виникнення спірних правовідносин зумовлене протиправними діями/рішенням суб'єкта владних повноважень при вирішенні питання, яке через законодавчі приписи належить до його виключної компетенції, а приватний інтерес на час звернення до суду з адміністративним позовом відсутній і може виникнути лише після реалізації права особи у рамках публічно-правових відносин (Постанова ВП ВС від 6 лютого 2019 р. у справі № 346/2888/16-а) [11];

- діяльність суб'єкта владних повноважень здійснюється з метою захисту прав та інтересів невизначеного кола осіб від можливих порушень їхніх прав та запобігання можливих суспільно значимих несприятливих наслідків порушення відповідних норм і правил (Постанова ВП ВС від 21 листопада 2018 р. у справі № 826/12372/17) [12].

На протигагу вищевикладеному, за деяких обставин питання про порушення права внаслідок виконання суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій має вирішуватись за правилами цивільного або господарського судочинства. Йдеться про випадки, в яких наслідки публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень призвели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язаний із реалізацією майнових або особистих немайнових інтересів особи (Постанова ВП ВС від 28 листопада 2018 р. у справі № 330/2010/16-а) [13]. Нерідко першопричиною того є невиконання або неналежне виконання умов цивільно-правових договорів, що супроводжувалось прийняттям за ініціативою сторін таких договорів передбаченого законом похідного публічно-владного управлінського рішення суб'єкта

владних повноважень, нерозривно пов'язаного із перебігом відповідних правовідносин. При цьому поруч із скасуванням незаконного рішення суб'єкта владних повноважень поновлення її порушеного права на спірний об'єкт майна (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670) [14]. Вказується, що спір стосується не стільки правомірності рішень чи дій суб'єкта владних повноважень, скільки правомірності поведінки третіх осіб, що є несумісною із цивільними правами та інтересами інших осіб (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 815/1121/17) [15]. Крім того, визнання публічно-владного управлінського рішення суб'єкта владних повноважень недійсним зачіпає приватні інтереси осіб, правовий статус яких залежить від цього рішення, а тому такі вимоги, як окремих способів захисту порушених прав, можуть бути предметом розгляду в цивільному суді [16]. Також цей підхід обґрунтовується тим, що фактично має місце спір про право цивільне, який поглинає публічно-правовий спір щодо публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а також цей спір про право цивільне залишається неврегульованим, якщо матиме місце лише скасування рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яке є похідним від цивільно-правових відносин. Порушене цивільне право не буде відновлене, оскільки адміністративний суд не має повноважень вирішувати питання про права та обов'язки учасників приватноправових відносин (постанови ВП ВС від 15 травня 2018 р. у справі № 815/7121/14, від 22 серпня 2018 р. у справі № 128/1435/16-а, від 7 листопада 2018 р. у справі № 807/1136/15) [17–19].

За наведених обставин цивільне право чи інтерес, яке є порушеним або щодо якого склалась загроза порушення, 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 (Постанова ВП ВС від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670) [14]. Визначається необхідність захищати порушене цивільне право та інтерес внаслідок публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень за правилами цивільного або господарського судочинства, керуючись положенням п. 10 ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України, за яким способом захисту цивільних прав та інтересів може бути визнання незаконним рішення, дії чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [20].

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що категорія «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів», характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас конкретних та зрозумілих згадувань у положеннях законодавства про адміністративне судочинство про публічно-правовий характер спору немає, а також немає жодних критеріїв розрізнення спорів, що випливають із виконання суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та є такими, природа яких є публічно-правовою, і тих, що є публічно-правовими. Одержання цілісного та правильного уявлення про це є можливим, виключно за умови належного опрацювання матеріалів практики адміністративних судів, яка нині не містить жодних комплексних узагальнень та роз'яснень із цього питання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 4 листопада 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
2. Постанова Верховного Суду України від 12 січня 2016 р. у справі № 826/11299/14 про визнання протиправними дій. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56973819>.
3. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005 голові Вищого господарського суду України Д.М. Притиці. URL: <https://zakonodavstvo.com/sud-ukrajini-verhovnij/informatsiyniy-list-26122005-2005-golovi-285283.html>.
4. Окрема думка судді Верховного Суду України Сеніна Ю.Л. у справі № 6-2873цс15. URL: https://zib.com.ua/ua/print/122008-postanova_verhovnogo_sudu_ukraini_vid_17022016_6-2873cs15_t.html.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 січня 2019 р. у справі № 822/160/16 про визнання дій протиправними та скасування розпорядження і рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439706>.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 р. у справі № 911/1541/17 про визнання протиправною відмови у наданні погодження на вилучення земельної ділянки. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79413165>.
7. Постанова Верховного Суду України від 9 листопада 2016 р., переведення № 6-1403цс16. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/96F00E09BF999F59C225806F0041A2E9](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/96F00E09BF999F59C225806F0041A2E9).
8. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. Право України. 2011. № 4. С. 12–38.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16 про скасування рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78160737>.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 р. у справі № 559/827/16-а (К/9901/13630/18) про визнання незаконним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77910951>.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 лютого 2019 р. у справі № 346/2888/16-а про визнання незаконним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79776454>.
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 листопада 2018 р. у справі № 826/12372/17 про зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78131268>.

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 листопада 2018 р. у справі № 330/2010/16-а про визнання дій протиправними. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78378936>.
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 р. у справі № 2а-8868/11/2670 про скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79365477>.
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 р. у справі № 815/1121/17 про визнання протиправним та скасування державної реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439705>.
16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 травня 2018 р. у справі № 815/7121/14 про визнання протиправною і скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74699899>.
17. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 серпня 2018 р. у справі № 128/1435/16-а про визнання протиправними та скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76077053>.
18. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 826/18896/16 про скасування рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78160737>.
19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2018 р. у справі № 807/1136/15 про визнання протиправними дій і зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78129878>.
20. Цивільний кодекс України: Закон України від 13 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 4 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n94>.