

РОЗДІЛ III. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.565.4: 347.988.2

РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ТА ГОСПОДАРСЬКИМИ СУДАМИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу доктринальних положень, позицій та думок юристів-практиків із приводу означеної проблематики, узагальненню судової практики та інтерпретаційних актів відповідних судових установ, а також окресленню конкретних пропозицій, спрямованих на правильне вирішення питання щодо розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій.

Ключові слова: юрисдикція, господарський суд, адміністративний суд, публічно-правовий спір, приватно-правовий спір.

Коломоєц Т.А. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ И ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ СУДАМИ: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НАСТОЯЩЕГО / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу доктринальных положений, позиций и мнений юристов-практиков по поводу отмеченной проблематики, обобщению судебной практики и интерпретационных актов соответствующих судебных учреждений, а также очерчиванию конкретных предложений, направленных на правильное решение вопроса относительно разграничения административной и хозяйственной юрисдикций.

Ключевые слова: юрисдикция, хозяйственный суд, административный суд, публично-правовой спор, частно-правовой спор.

Kolomoetz T.O. DIFFERENTIATING OF JURISDICTION PLENARY POWERS IS BETWEEN ADMINISTRATIVE AND ECONOMIC COURTS: SEPARATE PROBLEM QUESTIONS FOR TODAY / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted the analysis of doctrine positions, positions and opinions of lawyers-practical workers, concerning noted problems, to generalization of judicial practice and interpretation acts of the proper judicial establishments, and also lineation of concrete suggestions, directed on the correct decision of question in relation to differentiating of administrative and economic jurisdictions.

Key words: jurisdiction, economic court, administrative court, in public legal dispute, privately legal dispute.

Передумови виникнення проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикції пов'язані, перш за все, із набуттям чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України), положення якого передбачають розгляд спорів у сфері господарської діяльності між суб'єктами відповідної діяльності та органами державної влади (суб'єктами публічної адміністрації), що здійснюється в адміністративних судах. Раніше відповідні спори розглядали господарські суди, керуючись положеннями Закону України «Про судоустрій України» (ч.3 ст.22), Господарського та Господарського процесуального кодексів України (далі ГК та ГПК відповідно). Справедливим буде зауваження, що певні труднощі виникали і раніше, однак, як слушно зазначають М. Бородін та О. Ситнік, вони не були значними, оскільки існували досить чіткі критерії юрисдикції спорів, підвідомчих загальним та господарським судам за суб'єктивним складом правовідносин та характером спору [1].

Із внесенням змін до чинного законодавства, зокрема з прийняттям КАС України та внесенням певних доповнень до ГПК України суб'єктний склад правовідносин між сторонами спору перестав бути беззаперечним критерієм розмежування підвідомчості справ, так само, як і характер спірних правовідносин. Ще більшої плутанини спричинило внесення змін до КАС України в частині залишення до остаточного формування системи адміністративних судів спорів, що виникають з господарської діяльності, за участю суб'єктів владних повноважень, у веденні господарських судів. На практиці – це так звані податкові, земельні справи.

У зв'язку із цим **метою** статті є аналіз доктринальних положень, позицій та думок юристів-практиків з приводу означеної проблематики, узагальнення судової практики та інтерпретаційних актів відповідних судових установ, а також окреслення конкретних пропозицій, спрямованих на правильне вирішення питання щодо розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій.

Лист Верховного Суду України № 3.2. – 2005 від 26.12.2005 р. «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між адміністративними і господарськими судами» [2], зорієнтований Голові Вищого господарського суду України, також констатував існування проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикції, відсутність можливості на підставі аналізу діючої редакції КАС України сформулювати загальне правило щодо такого розмежування. Саме в цьому Листі Верховного Суду України запропоновано критерії поділу спорів на адміністративні та господарські з урахуванням дефініцій «справа адміністративної юрисдикції» та «суб'єкт владних повноважень» (ст.3 КАС України). Виходячи із цього, пропонується виокремити певні категорії справ, розгляд яких, відповідно до ст.ст.1, 4, 17 КАС України, має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства: а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішення, дій чи бездіяльності, у яких такий суб'єкт своїми діями, владними рішеннями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватися від вчинення певних дій, нести відповідальність; б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладення та виконання адміністративних договорів. І саме в цьому Листі Верховного Суду України визначено, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному суду України, який є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів.

Отже, як слушно зазначають І. Коліушко та Р. Куйбіда, реанімувалася дискусія, яка існувала на завершальній стадії прийняття КАС України, сутність якої полягала в тому, хто ж насправді повинен, на підставі чинного законодавства, розглядати спори, що виникають з господарської діяльності за участю суб'єктів владних повноважень [3]. На той момент представники господарських судів наполягали, щоб у їх компетенції залишилися спори, які виникають у сфері контролю за господарською діяльністю, зокрема податкові спори. Але Верховна Рада України не підтримала цю пропозицію, адже визначальною характеристикою адміністративних спорів є не те, чиї права в них порушено – пересіченої фізичної особи чи суб'єкта господарювання, а те, ким і за яких умов вони порушені – адміністративним органом при здійсненні ним владних повноважень. Тож усі адміністративні спори, у тому числі за участю юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, віднесли до юрисдикції адміністративних судів. Хоча тимчасово, до остаточного формування системи адміністративних судів України, спори між органами влади і суб'єктами господарювання розглядають і господарські суди за правилами адміністративного судочинства.

М. Бородін та О. Ситнік, узагальнюючи судову практику розгляду адміністративних справ в Україні, зазначають, що до суду адміністративної юрисдикції може бути передано спір, що виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства

стосовно їхніх прав і обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єкта, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта (Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3). Наявність владних повноважень означає, що органи держави мають право встановлювати формально обов'язкові приписи, тобто норми права чи індивідуальні приписи, і домагатися, за допомогою встановлених законом засобів їх здійснення. Тобто, одним із суб'єктів публічно-правового спору, його обов'язковим учасником є суб'єкт владних повноважень, до якого належать орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт, при здійсненні ними владних управлінських функцій як на основі законодавства, так і на підставі виконання делегованих повноважень. Разом із цим практика розгляду справ, однією із сторін в яких є орган державної влади, наділений владними повноваженнями, не є однаковою. Ні законодавець, ні вищі судові інстанції не визначилися, у яких же випадках такий спір належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, а за яких обставин такі спори мають розглядатися в порядку цивільного чи господарського, навіть кримінально-процесуального судочинства.

Згідно зі ст.17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) 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; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

У свою чергу, ст.12 ГПК України передбачає, що господарським судам підвідомчі: 1) справи в спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім: спорів про приватизацію державного житлового фонду; спорів, що виникають при погодженні стандартів та технічних умов; спорів про встановлення цін на продукцію (товари), а також тарифів на послуги (виконання робіт), якщо ці ціни і тарифи відповідно до законодавства не можуть бути встановлені за угодою сторін; спорів, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції Конституційного Суду України та адміністративних судів; інших спорів, вирішення яких відповідно до законів України та міжнародних договорів України, віднесено до відання інших органів; 2) справи про банкрутство; 3) справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції; 4) справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між господарським товариством та його учасником (засновником, акціонером), у тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками, акціонерами) господарських товариств, що пов'язані із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства, крім трудових спорів.

У порівнянні з нормами ГПК та КАС України ст.15 Цивільного процесуального кодексу України (далі ЦПК) має загальний характер і вказує, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. При цьому законом може бути передбачено розгляд інших справ за правилами цивільного судочинства.

Варто зазначити, що КАС України не розкриває поняття нормативно-правового акта та правового акта індивідуальної дії, як це зроблено відносно інших категорій у ст. 3 КАС України, що також не сприяє ефективності правозастосовчої діяльності, а навпаки створює певну плутанину. У науковому середовищі (наприклад, точка зору Р. Куйбіди) запропоновано визначення нормативно-правового акта як виданого суб'єктом владних повноважень документу, який встановлює, змінює чи припиняє дію обов'язкових правил поведінки, обмежених у часі, просторі та за колом осіб, та призначеного для неодноразового застосування, а правового акта індивідуальної дії як виданого суб'єктом владних повноважень документа, прийнятого із метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, який не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований. Проблема щодо юрисдикційності спорів виникає і у зв'язку з тим, що і в ст.16 ЦК України зазначено, що одним із способів захисту цивільних прав та інтересів є визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Р. Куйбіда щодо можливості вирішення адміністративних справ, пов'язаних із адміністративними договорами, порушує питання, чи може категорія «спір про право» бути критерієм для виключення адміністративної юрисдикції? І наводить приклад із життя: місцева рада приймає рішення про надання у власність особі земельної ділянки. Невдовзі з'ясовується, що є інша особа, яка вважає себе власником частини цієї ділянки. Яким чином діяти такій особі, щоб захистити своє право власності на частину ділянки? Оскаржувати рішення місцевої ради, звертатися з позовом про визнання права власності чи одночасно з обома вимогами? І який суд, у даному випадку, компетентний розглядати цей спір – адміністративний чи той, що вирішує цивільні справи? Верховний Суд України віднедавна почав орієнтувати судову практику в тому руслі, що там, де є спір про право, адміністративним судам робити нічого. При цьому найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції закрив провадження у подібній адміністративній справі щодо оскарження рішення владних повноважень, посилаючись на наявність спору про право. Таким чином, Верховний Суд України застосував категорію «спір про право», яка раніше (до 1 вересня 2005 р. – дня набрання чинності новими процесуальними кодексами) слугувала для розмежування провадження у справах, що виникають з адміністративних правовідносин (глава 31-А ЦПК України), а також позовного провадження. Раніше, якщо в першому провадженні виявлялося, що в справі вбачається наявність спору про право, то скарга залишалася без розгляду і особі роз'яснювалося право звернутися за вирішенням спору в порядку позовного провадження [4].

Сьогодні використання категорії «спір про право» для розмежування адміністративних і цивільних (господарських) справ є недостатньо обґрунтованим. І з позицією Р. Куйбіди варто погодитися і цілком виправданим визнати запропоновані ним аргументи. По-перше, провадження в адміністративних справах стало позовним, а самі адміністративні справи (п.1 ст.3 КАС України) визначаються через категорію «спір». По-друге, закриття провадження в адміністративній справі, де предметом оскарження є рішення суб'єкта владних повноважень, на тій підставі, що справу, начебто, не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, як зробив це Верховний Суд України, викликає здивування і нерозуміння, оскільки п.1 ч.1 ст.17 КАС України прямо відносить такі справи до компетенції адміністративних судів. За суттю, це є відмовою в праві на розгляд справи в тому суді, до компетенції якого її віднесено законом. По-третє, позиція Верховного Суду України суттєво звужує процесуальні механізми захисту прав особи. Вона позбавляє особу захищати свої

цивільні права в адміністративному суді, навіть якщо ці права порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах [4].

І. Коліушко також висловлює свою позицію щодо можливого вирішення проблемного питання, зазначаючи, що правила господарського судочинства спеціально не адаптовані до вирішення спорів із державними органами чи органами місцевого самоврядування і більше розраховані на вирішення приватно-правових спорів [4].

І. Коліушко цілком слушно зазначає, що впровадження такої ідеї призведе до нерівності фізичних осіб, з одного боку, і юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів господарської діяльності), з іншого боку, у реалізації процесуальних можливостей щодо захисту своїх прав у публічно-правових спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування.

Водночас, втілення цієї ідеї в життя може призвести до ситуації, коли один і той самий спір розглядатимуть різні суди за різними правилами судочинства: за позовом фізичної особи – за правилами адміністративного судочинства, а юридичної особи – за правилами господарського судочинства. Адже часто підзаконні акти, зокрема рішення щодо будівництва, реєстрації різноманітних майнових прав, прав інтелектуальної власності тощо, стосуються прав та інтересів і фізичних, і юридичних осіб. Це матиме наслідком ухвалення різних судових рішень щодо одного й того ж спору. І в цьому також можна підтримати І. Коліушка.

Така можливість може бути використана «недобросовісними» учасниками спору (шляхом ініціювання позовів від різних осіб – юридичної і фізичної). Подібна ситуація склалася в справах, пов'язаних з корпоративними відносинами, – коли один і той самий спір вирішують різні суди – господарські і загальні – за позовами відповідно господарського товариства і учасників цього товариства – фізичних осіб [4]. О. Лісовська, О. Українчук висловлюють думку щодо доцільності розгляду відповідної категорії адміністративних справ, що виникають з господарської діяльності за участю суб'єктів владних повноважень, в якості таких, що підсудні господарським судам і на обґрунтування своєї позиції зазначають наступне. Набрання чинності КАС України зумовило виникнення складного процесуального протиріччя. Відповідно до пункту 1 ч.1 ст.3 КАС України, предметом підвідомчості адміністративних судів є публічно-правові спори, у яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи чи інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції. Водночас, відповідно до положень ГК України і ГПК України, спори за участю суб'єктів господарської діяльності підвідомчі господарським судам. У більшості податкових спорах однією стороною спору є державний податковий орган, іншою – суб'єкт господарської діяльності. Аналогічна ситуація виникає і в багатьох земельних спорах. У наявності формальний конфлікт судової юрисдикції за суб'єктною ознакою, у результаті якого ті самі судові спори теоретично можуть розглядатися як у господарських, так і в адміністративних судах, що є неможливим практично. Сформується різна і суперечлива судова практика. Окрім того, це створить організаційну плутанину при вирішенні таких спорів [5, 11]. З одного боку, учасниками податкових і земельних спорів є органи державної виконавчої влади, судові спори за їхньою участю підвідомчі адміністративним судам, з іншого боку – суб'єкти господарської діяльності, судові спори за участю яких підвідомчі господарським судам. Таким чином, розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів тільки за суб'єктним критерієм дає взаємовиключний нульовий результат. Тому основним стає предметний критерій (справи публічно-правові та приватно-правові). Публічно-правовий спір, про який йдеться в КАС України, як зазначають О. Лісовська, О. Українчук, це спір адміністративний, який виникає на основі адміністративних правовідносин. Інші види публічно-правових відносин у КАС України не зазначені (окрім відносин виборчого права). Особливістю адміністративних правовідносин є

владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування. На думку О. Лісовської, О. Українчука, податкові правовідносини – це особливий вид зобов'язальних відносин, які виникають на підставі закону. Це підтверджується змістом пункту 3 ч.1 ст.9 Закону України «Про систему оподаткування», де сплата податків і зборів визначена саме як зобов'язання. При цьому необхідно враховувати, що виконання зобов'язань у податкових правовідносинах може бути не тільки одностороннім (сплата податків на користь бюджету), але й двостороннім (відшкодування податку на додану вартість). Податкові зобов'язальні правовідносини є відносинами горизонтальними і не передбачають вертикального підпорядкування їхніх суб'єктів. О. Лісовська та О. Українчук, поділяючи думки визнаних наукових авторитетів (хоча і не наводять, яких саме) і розглядаючи податкові правовідносини в нерозривній єдності з господарськими правовідносинами, формулюють простий принцип – «є господарська операція – є податок, немає господарської операції – немає податку». Стосовно податку з прибутку також діє принцип: «є прибуток – є податок, немає прибутку – немає податку». З цього, як зазначають О. Лісовська, О. Українчук, випливає третій принцип, відповідно до якого, не можна розглядати податкові спори без аналізу відповідної господарської операції чи комплексу таких операцій [5, 11].

Що стосується земельних правовідносин, учасниками яких є суб'єкти господарської діяльності, вони також похідні від господарських правовідносин і нерозривно пов'язані з ними. Земельні спори, які розглядаються господарськими судами України, зазвичай пов'язані зі зміною форми або суб'єкта власності на землю чи з врегулюванням відповідних договірних відносин із приводу землі. Спорі про власність і договірні спори за своєю суттю не можуть розглядатися адміністративними судами, тому що вони, на думку вказаних авторів, традиційно, належали до юрисдикції господарських судів. Очевидно, що податкові і земельні правовідносини – це відносини економічні, і судові рішення з податкових і земельних спорів завжди мають конкретні економічні наслідки. Отже, як податкові, так і земельні спори не можуть вважатися спорами, підвідомчими адміністративним судам. Таким чином, О. Лісовська, О. Українчук вважають, що податкові і земельні правовідносини, на яких засновуються ці спори, не є адміністративними відносинами, і публічно-правовий елемент у них не є визначальним [5, 11]. Вбачається, що з таким висновком шановних юристів-практиків погодитись не можна, оскільки запропоновані ними принципи розмежування двох юрисдикцій суперечать вихідним засадам теорії державного управління, сутності владно-управлінських відносин і не вписуються в зміст такого явища, як «публічно-правові відносини», а тому не можуть слугувати правилами розмежування господарської та адміністративної юрисдикцій, хоча заслуговує на певну підтримку і теза, що розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів тільки за суб'єктним критерієм не є прийнятним.

Крім того, відсутність чітко сформованої в повному обсязі системи адміністративних судів ще більше загострює проблему розмежування двох юрисдикцій, як наслідок, існування двох протилежних позицій щодо можливого практичного розгляду такої проблеми. Перша – позиція прихильників широкої, універсальної господарської юрисдикції, друга – прихильників розгляду таких справ за правилами адміністративного судочинства адміністративними судами. Після детального аналізу позицій прихильників обох напрямків, слід зазначити, що достатньо аргументованою виглядає саме позиція прихильників другого напрямку.

Стосовно недосконалості дефініції «адміністративний договір» та її змістовного наповнення О. Пасенюк слушно зазначає, що державно-правове явище – виконання органами влади своїх функцій шляхом укладання з приватними особами договорів, умови

яких впливають з адміністративних прав та обов'язків контрагентів. Назва такого договору зумовлена галузевою належністю норм, що регулюють його правовий режим. Погоджуючись із позицією С. Демченка щодо дискусійності природи деяких видів адміністративних договорів, О. Пасенюк цілком слушно, на підставі ґрунтовного аналізу наукових робіт О. Харитонової, А. Школика, К. Афанасьєва, зазначає, що кількість різновидів адміністративних договорів щодо своєї природи заперечень та дискусій не викликає (договори на отримання спеціального дозволу на здійснення відповідного виду діяльності між переможцем конкурсу та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, договір у сфері поводження з радіоактивними відходами тощо). У свою чергу, С. Демченко різко негативно висловлюється з приводу передачі від господарської до адміністративної юрисдикції справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України. Основним аргументом є те, що це призведе до дестабілізації судової практики. Звісно, зміна Верховним Судом України своєї правової позиції в цьому питанні не одразу знайде прояв у рішеннях судів нижчих інстанцій. Проте незначна кількість можливих судових помилок не повинна стати на заваді того, щоб зробити компетенцію адміністративних судів теоретично більш послідовною та зрозумілою для учасників публічних правовідносин. Не маючи жодних концептуальних відмінностей щодо процедури розгляду та форми прийняття, голова Вищого адміністративного суду О. Пасенюк вважає, що рішення органів Антимонопольного комітету України, як предмет діяльності адміністративного суду, мають стояти поряд із рішеннями інших суб'єктів владних повноважень, спори з приводу яких на сьогодні віднесені до адміністративної юрисдикції [6].

Правові акти індивідуальної дії, у тому числі юрисдикційні рішення, застосовуються суб'єктами владних повноважень у багатьох сферах державного управління. Глава 2 ГК України закріпила напямки використання цих актів у сфері економіки. Абсолютна більшість правових актів, що приймаються суб'єктами владних повноважень у цій сфері, незважаючи на їх економічний зміст, становлять предмет діяльності саме адміністративного суду. Нелогічною є ситуація, коли акти органів Антимонопольного комітету України, як виняток, без вагомих підстав відносять до предмета розгляду господарського суду.

Наведені конфлікти в розмежуванні компетенції господарських та адміністративних судів зумовлені, головним чином, доктриною поділу права на приватне і публічне, що закладена в КАС України. Вона не може і ніколи не була єдиним методологічним підходом для виділення видів судової юрисдикції. Проте історія розвитку вітчизняного процесуального права дозволяє не погодитись із цим твердженням. Кожен вид судочинства, незалежно від того, чи пов'язаний він із радянською правовою традицією, чи виник в Україні за нових політико-правових реалій, як свій предмет має спори, що виникають або із певного типу приватних, або із певного типу публічних правовідносин. Так, конституційне, кримінальне та адміністративне судочинство мають своїм завданням вирішення спорів у публічній сфері. Слід погодитися з О. Пасенюком і визнати, що до кримінальної та адміністративної юрисдикції віднесено приватні спори щодо відшкодування збитків, заподіяних відповідно злочинами чи порушеннями суб'єкта владних повноважень. Однак ці справи є винятком, що лише підтверджує загальне правило. У свою чергу, цивільне судочинство має своїм призначенням, в основному, розгляд і вирішення відповідних приватних спорів. І лише господарське судочинство намагається поєднати в собі рівною мірою розгляд як приватних, так і публічних спорів.

О. Пасенюк акцентує увагу на специфічності методу правового регулювання як основному критерію розмежування спорів. Як він слушно зазначає, компетенція судів того чи іншого виду юрисдикції визначається не через матеріальне законодавство, що має застосовуватись при вирішенні спорів, і не через предмет матеріально-правового регулювання, а через матеріальні правовідносини, спори з яких повинна розглядати

відповідна підсистема судів. При цьому слід визнати, що КАС України визначив адміністративну юрисдикцію нетрадиційно для вітчизняного процесуального законодавства, а саме шляхом закріплення родових ознак відповідних матеріальних правовідносин (по суті – рис методу регулювання, закладеного в цих правовідносинах), а не через визначення переліку таких відносин. Проте вказаний підхід не ускладнив і не міг ускладнити розмежування видів судової юрисдикції [6]. Метод правового регулювання використовувався судами для визначення характеру спірних правовідносин та судових процедур, належних при їх розгляді, також і до запровадження КАС України. Усі правовідносини виникають на основі публічно-правових норм, тому відповідні спори можна назвати публічними. Ця позиція і була закріплена в КАС України.

При відмежуванні адміністративної юрисдикції від решти видів судової юрисдикції не варто абсолютизувати значення відносин, що є об'єктом державного управління. Як відомо, державне управління має універсальний характер, тобто поширює вплив на більшість секторів життєдіяльності суспільства, що традиційно групуються в три сфери – економіка, соціально-культурна сфера та адміністративно-політична сфера. Природно, що компетенція адміністративних судів в Україні охоплює контролем діяльність публічної адміністрації в усіх названих сферах. Прихильники об'єднання в господарській юрисдикції як приватних, так і публічних спорів пропонують вилучити з компетенції адміністративних судів управління в одній із цих сфер – економіці, що не можна вважати природним та науково обґрунтованим, адже реальних підстав для цього немає, оскільки в усіх сферах застосовується однаковий набір форм і методів державного управління, які лише частково залежать від змісту керованих відносин.

Такі глибокі доктринальні дискусійні положення, певним чином, впливають і на результати перспективної нормотворчості, спрямованої на остаточне нормативне врегулювання цього питання. Так, можливі варіанти розмежування господарської та адміністративної юрисдикції передбачаються в Законопроекті № 1403 «Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства та Господарського процесуального кодексу України», який цілком логічно та виправдано, у професійному середовищі юристів вважають «кроком» на шляху ліквідації адміністративного судочинства, оскільки в ньому передбачається обмежити юрисдикцію адміністративного суду щодо деяких спорів, що по суті своїй є публічно-правовими, і віднести їх до компетенції господарських судів. Зокрема, значні зміни передбачається внести до ст.12 розділу 3 ГПК України й поширити її положення на справи зі спорів, що виникають: 1) при створенні, державній реєстрації та припиненні суб'єктів господарської (підприємницької) діяльності; 2) у корпоративних відносинах; 3) між господарськими (підприємницькими) товариствами та їх учасниками, а також між учасниками господарських (підприємницьких) товариств щодо діяльності цих товариств, крім трудових спорів; 4) у процесі корпоратизації чи приватизації, незалежно від суб'єктивного складу учасників спору, крім приватизації державного житлового фонду; 5) щодо захисту прав на об'єкти промислової власності, включаючи спори про визнання незаконними документів про реєстрацію прав на результати промислової діяльності; 6) у сфері ліцензування господарської (і підприємницької) діяльності; 7) при укладанні, зміні, розірванні та виконанні державних контрактів та інших угод про поставки продукції, виконання робіт і надання послуг для державних потреб; 8) у сфері використання природних ресурсів суб'єкта господарської (підприємницької) діяльності; 9) щодо захисту ділової репутації у сфері господарської (підприємницької) діяльності; 10) щодо захисту від недобросовісної конкуренції чи захисту економічної конкуренції; 11) щодо здійснення державного контролю та нагляду за господарською (підприємницькою) діяльністю і т.д. Крім того, законопроект

передбачає, що господарські суди повинні розглядати всі справи про банкрутство, у тому числі справи про неплатоспроможність банків.

Цілком зрозуміло, що Законопроект активно підтримують представники вітчизняних господарських судів, а з його різкою критикою виступають представники адміністративної судової юрисдикції. Зокрема, вже неодноразово згаданий О. Пасенюк зазначає, що автори Законопроекту фактично пропонують згорнути систему адміністративних судів, оскільки передбачається доповнити ст.12 ГПК України нормою, яка дозволить господарському суду розглядати справи, які фактично належать до юрисдикції судів адміністративних, що, на його думку, дозволяє стверджувати не про розмежування, а про зміну компетенції суду [7]. 15 квітня 2009 р. на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя був представлений оновлений проект Закону України «Про внесення змін і доповнень у Кодекс адміністративного судочинства України й Господарський процесуальний кодекс України щодо розмежування адміністративної й господарської судової юрисдикції», внесений на заміну попереднього з таким же реєстраційним номером. Ним, зокрема пропонується віднести до компетенції господарських судів всі суперечки, стороною в яких виступає юридична особа [8, 9]. Але і цей підхід не є прийнятний. Адже, як зазначає І. Гончар, і з нею варто погодитись, й до створення адміністративних судів і прийняття КАС України існував особливий порядок розгляду спорів із суб'єктами владних повноважень – у порядку частини Б розділу III Цивільного процесуального кодексу 1963 р. Позивачами по таких справах могли бути як фізичні, так і юридичні особи. Оскільки рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб можуть впливати на обсяг і зміст прав і обов'язків не тільки фізичних, але і юридичних осіб, прийняття законопроекту № 1403 може спричинити штучне змішання спорів різних юрисдикцій в одному суді – господарському [8, 9]. У даному законопроекті пропонується встановити, що господарським судам підсудні справи за заявами Антимонопольного комітету України та Рахункової палати, включаючи спори про накладення санкцій на суб'єктів владних повноважень; справи, пов'язані з реєстрацією юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; реєстрацією прав на об'єкти нерухомості та інтелектуальної власності; справи, що впливають із податкових правовідносин і щодо сплати обов'язкових зборів у державні фонди; справи, пов'язані з обігом цінних паперів, і справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів державного регулювання й контролю за підприємницькою діяльністю. Фактично це майже всі справи, за якими в адміністративні суди звертаються юридичні особи. Таким чином, у випадку прийняття такого закону в цілому адміністративні суди будуть розглядати в основному справи за заявами фізичних осіб і справи, пов'язані з виборчим процесом [8, 9].

Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що виокремлення критеріїв розмежування повинно супроводжуватися нормативним закріпленням засад розподілу адміністративної та господарської юрисдикції. Саме тому не варто підтримувати точку зору певної групи вчених та юристів-практиків, які пропонують вирішити це проблемне питання лише на підставі узагальнень судової практики, без внесення змін та доповнень до законодавства, враховуючи те, що нормативно-правовий акт був і залишається основним джерелом права. Варто нормативно закріпити перелік справ, які повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства в адміністративних судах. У відповідних нормах КАС України слід акцентувати увагу на участі суб'єкта публічної адміністрації та публічному спрямуванні (характері) справи. При цьому жодних інших тлумачень не повинно бути. Будь-які додаткові роз'яснення повинні групуватися в межах нормативного закріплення переліку справ КАС України. До ГК та ГПК України також потрібно внести доповнення, що в порядку господарського судочинства в господарських судах розглядаються справи, які виникають лише у сфері господарської діяльності (без участі владних суб'єктів), окрім справ, підсудних

адміністративним судам у порядку адміністративного судочинства. Окрім того, уточнення потребує нормативно визначений термінологічний ряд: «адміністративна справа», «справа адміністративної юрисдикції». З метою уніфікації термінології в чинному законодавстві слід внести певні корективи і до Закону України «Про судоустрій України», узгодивши його положення з положеннями КАС України, таким чином, дещо «зменшивши» напругу в питанні розподілу юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами щодо розгляду справ за участю владних суб'єктів у процесі господарської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бородін М., Ситнік О. Узагальнення судової практики з питань визначення критеріїв відмежування цивільних, адміністративних та господарських справ / Бородін М., Ситнік О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – www.pravo.org.ua.
2. Лист Верховного Суду України № 3.2. – 2005 від 26.12.2005 року «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між адміністративними і господарськими судами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – www.rada.gov.ua.
3. Коліушко І., Куйбіда Р. Господарські суди. VS Адміністративні / Коліушко І., Куйбіда Р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – www.pravo.org.ua.
4. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Р. Куйбіда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – www.pravo.org.ua.
5. Лісовська О., Українчук О. ...і запланований хаос / О. Лісовська, О. Українчук // Дзеркало тижня. – № 42/570. – С. 11.
6. Пасенюк О. Адміністративна та господарська юрисдикція. Демаркація триває / О. Пасенюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&id=580.
7. Венгрияк Х. В адміністративних судів хочуть забрати «шматок хліба» / Х. Венгрияк // Юридична газета. – 2009. – 28 квітня. – С. 8.
8. Гончар І. Админсуд – только для физлиц / И. Гончар // Юридическая практика. – 2009. – № 19. – С. 6.

УДК 343.122: 342.9

ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ПОТЕРПІЛОГО В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ

Колпаков В.К., д.ю.н., професор

Київський національний університет внутрішніх справ

Оплачко І.О., аспірант

Запорізький національний університет

Стаття присвячена перспективам нормативного регулювання участі потерпілого в адміністративно-деліктному процесі, аналізу перспективного законодавства в цій сфері (в