

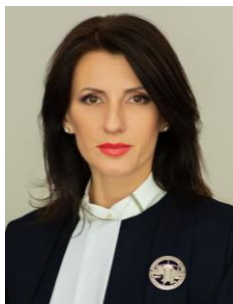
aimed at regulating the activities of public administration itself, on the basis of which public legal relations arise, change and terminate. Attention is drawn to the importance of public administration activities in issuing legal acts, as well as to the fact that sometimes, controversial issues arise regarding the legality of such acts, their compliance with the Constitution of Ukraine and laws.

It was found that some problematic issues are related to imperfection and (or) violation of administrative procedures for the adoption of legal acts, law-making errors related to improper qualification or negligence of public entities of their publication. Therefore, very often legal acts of public administration become objects of appeal in administrative proceedings. termination of the rules of law, or determine the changing or terminating the rights and obligations of participants in public relations. Depending on the existence of legal norms in the content of the legal act, which is the object of appeal in administrative proceedings, they can be divided into normative-legal and individual.

Keywords: *acts, legal acts, public administration, subjects of power, administrative proceedings, appeals.*

УДК 347.97/.99+342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-90-94



Світлана НІКОЛАЙЧУК[©]

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

ПРОБЛЕМАТИКА РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ У ГОСПОДАРЬКОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Висвітлено наукові підходи до визначення поняття юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві. Зокрема, розглянуто проблеми розмежування юрисдикції судів в адміністративних, цивільних і господарських справах. Також розглянуто категорії справ, які призводять до юрисдикційних спорів. Здійснено аналіз останніх рішень Верховного Суду з питань розмежування юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві. Зроблено висновок, що розмежування юрисдикції адміністративного та господарського судочинства залишається за судовою практикою, у зв'язку з чим має динамічний характер та може змінюватися. Запропоновано здійснити узагальнення судової практики у вигляді винесення окремої постанови Верховного Суду України або упорядкування цих положень у законодавчому акті.

Ключові слова: *юрисдикція, господарське судочинство, адміністративне судочинство, розмежування юрисдикції, судова практика, Верховний Суд.*

Постановка проблеми. Єдність системи судоустрою забезпечується єдністю судової практики, яка є підґрунтям ефективного здійснення судочинства. Завдяки єдності судової практики реалізується конституційний принцип рівності всіх громадян перед законом і судом. Саме єдність судової практики найкращим чином відповідає принципам передбачуваності, верховенству права, а також ефективному захисту порушених прав і свобод людини.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [5].

Зі створенням нового Верховного Суду на практиці виникло багато категорій юрисдикційних спорів щодо розгляду справ у порядку адміністративного, цивільного чи господарського судочинства, де сторонами в такій категорії справ є суб'єкти владних повноважень, фізичні та/чи юридичні особи. У процесі захисту порушених прав та інтересів осіб у таких категоріях справ постає питання про те, до юрисдикції якого суду (адміністративного, господарського чи цивільного) належить вирішення того чи іншого спору, який виник між вищезазначеними особами внаслідок подання відповідних позовних

© С. Ніколайчук, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5213-3460>

k_zpd@dduvs.in.ua

заяв. Однак дискусії щодо розмежування юрисдикцій не вщухають і в цьому аспекті треба відзначити певні негативні тенденції, що впливають на правозастосування [6].

Зважаючи на відсутність єдиного законодавчого акта, в якому б чітко вирішувалося питання розмежування юрисдикцій господарського та адміністративного судочинства, актуальним є аналіз останніх рішень Верховного Суду, який постійно надає правові позиції щодо цього питання.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.

Питанням обмеження юрисдикції адміністративних судів займалися такі вчені, як В. Бевзенко, О. Бринцев, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Колпаков, І. Коліушко, С. Ківалов, А. Комзюк, Р. Мельник, Т. Мінка, О. Миколенко, О. Пасенюк, Ю. Педько, О. Сидневич, І. Спасибо-Фатеева та ін.

Мета статті – розглянути судову практику розмежування юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві. Об'єкт дослідження – юрисдикція суду. Предмет дослідження – розмежування юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. До категорій справ, які призводять до юрисдикційних спорів, можна віднести спори з державним реєстратором щодо прав на нерухоме майно, де оскаржуються його реєстраційні дії; земельні спори з органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень чи господарюючими суб'єктами; спори з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб; спори з організації та проведення суб'єктами владних повноважень публічних закупівель тощо. Під час вирішення таких спорів можуть оскаржуватися владні управлінські рішення, дії або бездіяльність відповідного суб'єкта владних повноважень. Однак такі рішення, дії чи бездіяльність у будь-якому випадку можуть стосуватися майнового інтересу або обов'язково впливатимуть на майнові права особи-позивача.

На думку І. Спасибо-Фатеевої, проблема розмежування юрисдикції судів в адміністративних, цивільних і господарських справах існувала й існує з моменту створення судів спеціалізованих юрисдикцій. До недавнього часу для її вирішення використовувався механізм абстрактних роз'яснень судових органів у вигляді постанов пленумів Верховного Суду і вищих спеціалізованих судів, а новою редакцією процесуальних кодексів розв'язання юрисдикційних спорів покладено на ВП ВС шляхом вирішення конкретних справ, а не загальних роз'яснень [6].

Причому аналіз практики Великої Палати Верховного Суду свідчить як про значну кількість справ «юрисдикційної» категорії, так і про складнощі вирішення таких питань по суті, навіть у досить простих, на перший погляд, справах. Досить показовою у цьому питанні є постанова ВП ВС від 1 березня 2018 року у справі № 461/12052/15-ц (далі – Постанова), яка була ухвалена більшістю голосів суддів палати з перевагою в один голос. Вісім суддів, включно із суддею-доповідачем, висловили окрему думку. Предметом аналізу було віднесення до цивільної чи адміністративної юрисдикції позову районної адміністрації до власника квартири про зобов'язання вчинити дії – демонтувати самовільно влаштований металевий каркас з пластиковим покриттям на рівні першого поверху на дворовому фасаді будинку. Незважаючи на ухвалення рішення «на межі фолу», ВС зробив очевидний висновок, що спір є цивільно-правовим за своїм змістом, оскільки стосується речового права відповідача щодо здійснення ним права власника житлового приміщення та виник у зв'язку із запереченням позивачем такого права на проведення змін на стіні житлового будинку.

Під час аналізу повноважень ВС спирався на їх дуалістичний характер, тобто одні повноваження є владними, інші – такими, що спрямовані на реалізацію цими органами повноважень власника, управителя, перебувають поза межами публічно-правової сфери (п. 26 Постанови).

Іншим показовим рішенням суду є постанова Верховного Суду від 20 листопада 2018 року у справі № 5023/10655/11 (провадження № 12-160гс18), за якою за правилами цивільного судочинства розглядаються спори про захист приватного права або інтересу. Розгляд публічно-правових спорів віднесено до юрисдикції адміністративних судів, що виключає їх розгляд за правилами іншого судочинства [7].

Таких висновків Велика Палата Верховного Суду дійшла шляхом подальшого розвитку підходу, сформульованого раніше. Держава в особі відповідних органів, які діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом, може брати участь у судових процесах, у тому числі як позивач, за правилами цивільного, господарського або

адміністративного судочинства, виходячи передусім із суті правовідносин та з урахуванням, зокрема, суб'єктного складу сторін та інших чинників, які можуть впливати на визначення юрисдикції судів. У випадку, коли держава вступає у цивільні чи господарські правовідносини, вона має на меті задоволення приватного інтересу і цивільну правоздатність на рівні з іншими учасниками цих правовідносин. Метою участі держави в особі відповідних органів в адміністративних правовідносинах є публічний інтерес, тобто, вступаючи у такі відносини, держава захищає інтереси невизначеного кола осіб і діє через органи як суб'єкт владних повноважень. Поведінка органів, через які діє держава у цивільних або адміністративних відносинах, розглядається як поведінка держави у цивільних або адміністративних відносинах. Як у цивільних, так і в адміністративних відносинах органи, через які діє держава, не мають власних прав і обов'язків, але наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних відносинах.

Одеська регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті звернулася до господарського суду з позовом до ТОВ СП «Нібулон» про стягнення заборгованості за надані ветеринарно-санітарні послуги. Вимоги обґрунтовані тим, що позивач здійснив ветеринарно-санітарний огляд вантажу відповідача та за його результатами видав міжнародні ветеринарні сертифікати, але ТОВ СП «Нібулон» від підписання актів виконаних робіт відмовилося та виставлених рахунків не сплатило.

Позивач здійснює контроль та нагляд, зокрема, шляхом видачі міжнародних ветеринарних сертифікатів на товари, що експортуються, які є документами дозвільного характеру. Проведення ветеринарно-санітарного огляду, за який, на думку позивача, має сплатити відповідач, здійснюється до видачі міжнародних ветеринарних сертифікатів та є передумовою такої видачі. ВП ВС вважає, що цей спір – публічно-правовий, має вирішуватися за правилами адміністративного судочинства і не пов'язаний із господарською діяльністю позивача в розумінні ст. 20 Господарського процесуального кодексу України, оскільки здійснення ветеринарно-санітарного огляду вантажу, за результатами якого видаються міжнародні ветеринарні сертифікати, є функцією органу державної влади, а не результатом його господарської діяльності. Регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті може звертатися до адміністративного суду з позовом про стягнення коштів із зазначених підстав [7].

Ще одним рішенням Верховного Суду щодо розмежування юрисдикцій є постанова ВС/ВП № 805/3267/16-а від 24 квітня 2019 року. Відповідно до цієї постанови законність дій/бездіяльності держвиконавців у зведених виконавчих провадженнях за рішеннями судів різних юрисдикцій розглядається у порядку адміністративного судочинства [2].

Зокрема, у зазначеній вище справі стягувач звернувся до окружного адміністративного суду із позовною заявою про визнання протиправною бездіяльність державного виконавця в частині невжиття заходів з примусового виконання рішення суду та зобов'язання виконати вказане судові рішення. При цьому позов мотивовано тим, що на момент звернення до суду з цим позовом відповідач не вжив відповідних заходів щодо примусового виконання зазначеного рішення суду, що є порушенням його законних прав та інтересів. Судом першої інстанції вказані вимоги задоволено частково. Проте в подальшому апеляційним судом провадження у вказаній справі було закрито як таке, що не повинно розглядатись у порядку адміністративного судочинства на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України [3].

Зазначену ухвалу позивачем було оскаржено у касаційному порядку з тих підстав, що згаданий спір є публічно-правовим і підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства, оскільки виконання виконавчого листа у цивільній справі було об'єднано у зведене виконавче провадження, де виконувались також рішення, постановлені господарськими судами.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [3].

При цьому термін «суб'єкт владних повноважень» означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України) [3].

Отже, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи

юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності такого суб'єкта, ухвалених або вчинених ним під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення.

Водночас норми Цивільного процесуального кодексу України не урегульовують порядок розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця та посадових осіб державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень при вчиненні таких дій у зведеному виконавчому провадженні.

Під час виконання судових рішень діє правило існування одного виконавчого провадження про примусове виконання щодо одного боржника незалежно від кількості судових рішень та юрисдикції, в яких вказані рішення, що підлягають примусовому виконанню, були ухвалені, та кількості стягувачів.

Закон не передбачає порядку розгляду скарг на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби під час виконання зведеного виконавчого провадження, в якому об'єднано виконання судових рішень, ухвалених судами за правилами різних юрисдикцій [2].

Таким чином загальне правило оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень до того суду, який ухвалив вказане рішення, якщо таке виконання не обтяжене об'єднанням з виконанням рішень, ухвалених судами за правилами іншої юрисдикції.

Оскільки законодавством, чинним на час виникнення спірних відносин, не врегульовано порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби під час виконання зведеного виконавчого провадження, у якому об'єднано виконання судових рішень, ухвалених судами за правилами різних юрисдикцій, Велика Палата Верховного Суду вважає, що при вирішенні питання про належність справи до юрисдикції адміністративного суду, суд апеляційної інстанції мав розглядати справу за правилами адміністративного судочинства.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зауважити, що розмежування юрисдикції адміністративного та господарського судочинства залишається за судовою практикою, у зв'язку з чим має динамічний характер та може змінюватися. З огляду на це можна запропонувати здійснити узагальнення судової практики у вигляді винесення окремої постанови Верховного Суду України або упорядкування цих положень у законодавчому акті.

Список використаних джерел

1. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
2. Законність дій/бездіяльності держвиконавців у зведених виконавчих провадженнях за рішеннями судів різних юрисдикцій розглядається у порядку адміністративного судочинства: постанова ВСУ від 24.04.2019 р. № 805/3267/16-а. URL : https://protocol.ua/ru/vs_vp_zakonnist.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
4. Монаснко А. На стику юрисдикцій. Забезпечення верховенства права через єдність судової практики ВС. URL : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/na-stiku-yurisdikciy.html>.
5. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
6. Спасібо-Фатєєва І. Про фантомний біль адміністративної юрисдикції. *Юридичний вісник України*. 2019. № 9. URL : <https://yvu.com.ua/pro-fantomnyj-bil-administratyvnoyi-yurysdyktsiyi>.
7. Спори щодо зобов'язання зареєструвати податкову накладну судами не розглядаються: постанова ВСУ від 05.06.2019 № 908/1568/18. URL : https://protocol.ua/ru/vs_vp_spori_shchodo_1.

Надійшла до редакції 13.06.2022

References

1. Hospodars'kyu protsesual'nyy kodeks Ukrayiny vid 06.11.1991 [Economic Procedure Code of Ukraine dated November 6, 1991]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1992. № 6. Art. 56. [in Ukr.].
2. Zakonnist' diy/bezdiyal'nosti derzhvykonavtsiv u zvedenykh vykonavchykh provadzhennyakh za rishennyamy sudiv riznykh yurysdyktsiy roz'hlyadayet'sya u porядku

administratyvnoho sudochynstva [The legality of actions/inactions of state executives in consolidated enforcement proceedings based on decisions of courts of various jurisdictions is considered in the order of administrative proceedings] : postanova VSU vid 24.04.2019 r. № 805/3267/16-a. URL : https://protocol.ua/ru/vs_vp_zakonnist. [in Ukr.].

3. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 [Code of Administrative Procedure of Ukraine dated July 6, 2005]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2005. № 35-36. № 37. Art. 446. [in Ukr.].

4. Monayenko, A. Na styku yurysdyktsiy. Zabezpechennya verkhovenstva prava cherez yednist' sudovoyi praktyky VS [At the intersection of jurisdictions. Ensuring the rule of law through the unity of judicial practice of the Supreme Court]. URL : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/na-stiku-yurisdikciy.html>. [in Ukr.].

5. Pro sudoustriy ta status suddiv [On the Judicial System and the Status of Judges] : Zakon Ukrainy vid 02.06.2016. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. 2016. № 31. Art. 545. [in Ukr.].

6. Spasihbo-Fatyeyeva I. (2019) Pro fantomnyy bil' administratyvnoyi yurysdyktsiyi [About the phantom pain of administrative jurisdiction]. *Yurydychnyy visnyk Ukrainy*. № 9. URL : <https://yvu.com.ua/pro-fantomnyj-bil-administratyvnoyi-yurysdyktsiyi>. [in Ukr.].

7. Spory shchodo zobov'yazannya zareyestruvaty podatkovu nakladnu sudamy ne roz'hlyadayut'sya [Disputes regarding the obligation to register a tax invoice are not considered by the courts] : postanova VSU vid 05.06.2019 № 908/1568/18. URL : https://protocol.ua/ru/vs_vp_spori_shchodo_1. [in Ukr.].

ABSTRACT

Svitlana Nikolaychuk. Problems of delimitation of jurisdiction in economic and administrative proceedings. Scientific approaches to the definition of jurisdiction in economic and administrative proceedings are highlighted. In particular, concerning the problem of differentiation of jurisdiction of courts in administrative, civil and economic cases. Until recently, the mechanism of abstract explanations of the judiciary in the form of decisions of the plenums of the Supreme Court and the higher specialized courts was used to solve it, and the new version of the procedural codes entrusted the resolution of jurisdictional disputes to the SC by solving specific cases, rather than General explanations. Also considered are the categories of cases that lead to jurisdictional disputes. The analysis of the latest decisions of the Supreme Court on the delimitation of jurisdiction in economic and administrative proceedings. Yes, this decision to refer to the civil or administrative jurisdiction of the claim of the district administration to the owner of the apartment on the obligation to take action; according to the rules commercial litigation deals with disputes on the protection of the private right or interest, consideration of public-law disputes related to the jurisdiction of administrative courts, which excludes their consideration according to the rules of other legal proceedings; the legality of the actions/omissions of state performers in the consolidated enforcement proceedings on court decisions in various jurisdictions is considered in administrative proceedings. It was concluded that the distinction between the jurisdiction of administrative and economic proceedings remains with judicial practice, and therefore has a dynamic nature and can change. With this in mind, it was proposed to generalize judicial practice in the form of a separate decision of the Supreme Court of Ukraine or to streamline these provisions in the legislative act.

Summarizing the above, it can be noted that the distinction between the jurisdiction of administrative and commercial litigation remains a matter of case law, and therefore has a dynamic nature and may change. With this in mind, it is possible to propose to generalize judicial practice in the form of a separate decision of the Supreme Court of Ukraine or to regulate these provisions in the legislative act.

Keywords: *jurisdiction, economic proceedings, administrative proceedings, delimitation of jurisdiction, judicial practice, Supreme Court.*