

УДК 342.9+347.998.85

Володимир Перепелюк,*канд. юрид. наук, науковий консультант**Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду*

ЗМІСТ ОBOB'ЯЗКУ (ПОВНОВАЖЕННЯ) СУБ'ЄКТА ЯК КРИТЕРІЙ ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Аналіз судової практики засвідчує потребу в удосконаленні системи критеріїв, яка розвинута Великою Палатою Верховного Суду для розмежування предметної юрисдикції. На додачу до використовуваних критеріїв пропонується застосовувати ще один – зміст обов'язку (повноваження) суб'єкта-сторони спору. Спір слід відносити до адміністративної юрисдикції, якщо обов'язок (повноваження) є виключним, тобто його належить виконати лише від імені та/чи в інтересах Українського народу суб'єктом, встановленим законом; інші суб'єкти не можуть бути носіями такого повноваження та реалізовувати його у власних інтересах.

Ключові слова: предметна юрисдикція, критерії розмежування, виключне повноваження.

Постановка проблеми. Одним із основних критеріїв предметної юрисдикції Верховний Суд називає зміст спірних відносин (постанови від 14 березня 2018 року у справі № 2-7615/10, ЄДРСР – № 73438160; від 27 червня 2018 року у справі № 607/12895/17, ЄДРСР – № 75287067; від 4 липня 2018 року у справі № 826/8018/17, ЄДРСР – № 75286986). Проте застосовується цей критерій переважно лише частково: Велика Палата зазвичай досліджує зміст права приватної особи, яке зазнало втручання з боку суб'єкта владних повноважень, однак лише в поодиноких випадках досліджує зміст обов'язку (повноваження) суб'єкта владних повноважень, який кореспондує цьому праву. При цьому зміст обов'язку (повноваження) суб'єкта владних повноважень застосовується, але не називається в якості критерію предметної юрисдикції, та/чи не називаються ознаки цього критерію (постанови від 3 квітня 2018 року у справі № 820/5586/16, ЄДРСР – № 73369166; від 11 квітня 2018 року у справі № 820/583/16, ЄДРСР – № 73500770; від 12 квітня 2018 року у справі № 820/11591/15, ЄДРСР – № 73500822; від 18 квітня 2018 року у справі № 683/2843/17, ЄДРСР – № 73657845; від 23 травня 2018 року у справі № 815/5933/15, ЄДРСР № 74598885; 23 травня 2018 року у справі № 815/4618/16 ЄДРСР -№ 74506128; 6 червня 2018 року у справі № 820/1203/17, ЄДРСР – № 74809448).

Лише в поодиноких справах Верховний Суд прямо зазначив ознаку цього критерію: «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» (зокрема, постанова від 17 квітня 2018 року у справі № 461/980/16-а, ЄДРСР – № 73500790). Проте ця ознака, на мою думку, притаманна лише частині обов'язків (повноважень), які вказують на виконання суб'єктом певної владної управлінської функції, і, відповідно, дають підстави для віднесення такого суб'єкта до числа суб'єктів владних повноважень. Справа в тому, що деякі публічно-правові повноваження не передбачають керівного впливу суб'єкта на приватну особу, а навпаки, – реордианацію, наприклад, надання приватній особі публічної інформації за її інформаційним запитом. При цьому саме зміст повноваження слід застосовувати як критерій юрисдикції, а не владну управлінську функцію в цілому, оскільки така функція може виконуватися як шляхом адміністративно-правових засобів (адміністративного акту, адміністративного договору, адміністративних конклюдентних дій), так і шляхом цивільно-правових засобів, зокрема цивільно-правових договорів, наприклад, договорів купівлі-продажу сільськогосподарської продукції, за допомогою яких Аграрний фонд здійснює державні аграрні інтервенції з метою забезпечення цінової стабільності (стаття 6 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»).

Стан розробленості проблеми. Деякі аспекти проблеми розмежування юрисдикцій досліджували, зокрема, такі вітчизняні вчені, як Білоусов Ю.В. [1], Бринцев О.В. [2], Гарага К.О. [3], Демченко С.Ф. [4], Коломоєць Т.О. [5], Лічман Л.Г. [6], Осадчий А.Ю. [7], Смокович М.І. [8], Сердюк В.В. [9], Сілантьєва Е.Є. [10], Черленяк М.І. [11], Яцина В.Б. [12].

Метою статті є виявлення ознак виключного повноваження як критерію віднесення справи до юрисдикції адміністративних судів, а також наведення категорій справ, у яких застосування цього критерію було б доречним.

Виклад основного матеріалу. У справі № 826/7631/15 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Амадеус Ко» до державної податкової інспекції в Печерському районі Головного управління ДФС у м. Києві, управління Державної казначейської служби України в Печерському районі м. Києва про стягнення з Державного бюджету України на свою користь суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість та пеню за прострочення погашення заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ Верховний Суд України зазначив: *«Норми ПК та Порядку взаємодії не передбачають бюджетне відшкодування ПДВ у спосіб судового стягнення безпосередньо (водночас) зі здійсненням судового контролю над рішеннями податкових органів, ухвалених за результатами перевірки сум ПДВ, заявлених до відшкодування, або окремо від здійснення такого контролю. Колегія суддів наголошує, що відшкодування з Державного бюджету України ПДВ є виключними повноваженнями податкових органів та органів державного казначейства, а відтак суд не може підняти державний орган і вирішувати питання про стягнення такої заборгованості у спосіб, що не передбачений законом»* (постанова від 28 лютого 2017 року, ЄДРСР № 65392012). Наведена в цій правовій позиції виключність повноваження податкового органу, органу державного казначейства вживається в контексті принципу розподілу влад: суд не має права втручатися в компетенцію органу публічної адміністрації і перебирати на себе його повноваження. У цілому така виключність може бути визначена як встановлення законом одного єдиного суб'єкта права, який у межах своєї предметної та територіальної компетенції реалізує від імені держави певне повноваження. Ця виключність визначає місце такого суб'єкта права в системі інших суб'єктів права, які вправі виступати від імені держави. Водночас, на мою думку, виключність повноваження необхідно розглядати і в контексті більш загального конституційного принципу – принципу народоверхності, за яким Україна є республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5 Конституції України). У контексті цього принципу

виключність певного повноваження також означає, що його належить виконати лише від імені та/чи в інтересах Українського народу суб'єктом, встановленим законом; інші суб'єкти не можуть бути носіями такого повноваження та реалізовувати його у власних інтересах. Виключність повноваження, на мою думку, покладає на його носія, зокрема в разі виникнення правового спору, тягар щодо пояснення перед судом правомірності використання такого повноваження. Цей тягар є елементом принципу офіційності в адміністративному судочинстві. Якщо такий принцип не буде застосовано для вирішення спору, до якого він мав бути застосований, то суд, який це допустив, не може вважатися «судом, встановленим законом», у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (постанова Верховного Суду від 12 вересня 2018 року, ЄДРСР – № 77312720).

Наведений критерій із запропованою ознакою, на мою думку, доречно було б застосовувати у справах, подібних до таких справ.

1. У справах щодо оскарження рішення про демонтаж тимчасових споруд із метою забезпечення сталого розвитку територій. Зміст повноваження із прийняття такого рішення дають змогу дослідити, зокрема, положення частини четвертої статті 28, 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пункту 2.30. Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 року № 244. За цими положеннями обов'язок (повноваження) вимагати від приватної особи демонтажу належної їй тимчасової споруди закріплено виключно за відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю. А це дозволяє припускати, що такий обов'язок (повноваження) є виключним.

Дані справи подібні до справ про знесення самочинно збудованого об'єкта, які Верховний Суд відносить до предметної юрисдикції саме адміністративних судів (постанова від 22 травня 2018 року у справі № 826/4089/16, ЄДРСР – № 74537193).

2. У справах щодо оскарження невиконання державою чи органами місцевого самоврядування обов'язку з надання громадянам, які потребують соціального захисту, житла безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (частина друга статті 47 Конституції України).

2.1. У справах щодо оскарження відмови в наданні житла особі, яка потребує поліпшення

житлових умов. Зміст повноваження з прийняття такого рішення дають змогу дослідити, зокрема, положення статей 42, 51, 52 Житлового кодексу Української РСР, розділу III Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470. Згідно із цими положеннями обов'язок (повноваження) із надання згаданим особам жилого приміщення із жилого фонду місцевої ради чи відомчого жилого фонду належить виключно виконавчому комітету місцевої ради чи адміністрації, профспілковому комітету підприємства (установи, організації) спільно з виконавчим комітетом місцевої ради. На противагу цим положенням Цивільний кодекс України визнає, що забезпечити громадян, які потребують покращення житлових умов, може (не зобов'язаний): по-перше, кожен; по-друге, за свій рахунок; по-третє, від свого імені та у своїх інтересах.

2.2. У справах щодо оскарження відмови в наданні особі житла з житлового фонду соціального призначення. Положення частини п'ятої статті 10, частини другої статті 22 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» засвідчує, що обов'язок (повноваження) органу місцевого самоврядування щодо надання такого житла є виключним. Цьому обов'язку кореспондує право особи вимагати надання житла за наявності передбачених законом обставин (підстав), що свідчить про публічно-правову, а не приватноправову природу такого права (статті 2, 11, 12, частина перша статті 22 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»). Ці справи щодо соціального житла є подібними до справ щодо соціальної допомоги та інших виплат на користь особи, які Верховний Суд відносить до юрисдикції саме адміністративних судів (постанова від 12 вересня 2018 року у справі № 2-а-3097/2007, ЄДРСР – № 76912505).

3. У справах щодо оскарження відмови громадянину безоплатно передати йому у власність (приватизувати) квартиру, будинок, житлове приміщення у гуртожитку. За змістом положень статті 8 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»: носієм повноваження із передачі житла є виключно орган приватизації, створений місцевою державною адміністрацією, органом місцевого самоврядування чи державним підприємством, установою, організацією, в повному господарському віданні або оперативному управлінні яких знаходиться державний житловий фонд (частина пер-

ша); органи приватизації, органи місцевого самоврядування не мають права відмовити мешканцям квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках у приватизації займаного ними житла, крім випадків, передбачених законом (частина десята).

4. У справах щодо оскарження відмови громадянину безоплатно передати йому у власність (приватизувати) земельну ділянку в межах норм безоплатної приватизації із земель комунальної власності, зокрема для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд. За змістом положення частини першої статті 122 Земельного кодексу України носієм повноваження із передачі такої земельної ділянки є виключно місцева (сільська, селищна чи міська) рада. Положення, яке регламентує реалізацію цього повноваження, є імперативним; за наявності відповідних підстав воно не може не бути виконаним, тобто обов'язково приймається рішення про передачу земельної ділянки у власність громадянина (частина дев'ята статті 118 Земельного кодексу України).

Висновки

Послідовне застосування такого критерію, як зміст обов'язку (повноваження) суб'єкту, що діє від імені та/чи в інтересах Українського народу, на мою думку, підвищить переконливість та виваженість судових рішень у частині вирішенні питання про належність справи (в якій відсутній спір про право) до того чи іншого виду судової юрисдикції.

Список використаних джерел:

1. Білоусов Ю.В. Господарські відносини як критерій розмежування компетенції суду щодо розгляду і вирішення справ: окремі питання // Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 15 трав. 2003 р.). Одеса: Астропринт, 2003. 143 с.
2. Бринцев О.В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи. Х.: Право, 2007. 64 с.
3. Гарагата К.О. Визначення меж адміністративної юрисдикції за кодексом Адміністративного судочинства України // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. статей за матеріалами III міжнар. наук.-практ. конф., 2-3 черв. 2006 р., Т.1 / Волинський держ. універ. ім. Лесі Українки. Луцьк, 2006. 317 с.
4. Демченко С.Ф. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2010. № 2. С. 23–28.

5. Коломось Т.О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами України щодо розгляду справ у порядку адміністративного судочинства: наук. нарис. Запоріжжя: Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет» МОН України, 2009. 102 с.

6. Лічман Л.Г. Розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції теоретичні здобутки та практичні реалії. Університетські наукові записки. Хмельницький, 2008. № 1(25). С. 81–86.

7. Осадчий А.Ю. Адміністративна юрисдикція у співвідношенні з іншими судовими юрисдикціями // Актуальні проблеми держави і права. О., 2007. Вип. 32. С. 290–293.

8. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції

адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. 20 с.

9. Сердюк В.В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією. К.: Прецедент, 2005. 192 с.

10. Сілантьєва Е.Є. Деякі проблеми розмежування юрисдикції спеціалізованих судів. Проблеми законності. 2008. Вип. 98. С. 169–175.

11. Черленяк М.І. Підвідомчість справ господарським судам України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк, 2007. 20 с.

12. Яцина В.Б. Деякі критерії розмежування юрисдикції цивільних та адміністративних судів. Актуальні питання цивільного та господарського права. 2006. № 1. С. 61–65

Анализ судебной практики свидетельствует о необходимости усовершенствовать систему критериев, которая развита Большой Палатой Верховного Суда для разграничения предметной юрисдикции. В дополнение к используемым критериям предлагается применять еще один – содержание обязанности (полномочия) субъекта-участника спора. Спор следует относить к административной юрисдикции, если обязанность (полномочие) является исключительной, то есть его надлежит выполнить только от имени и / или в интересах Украинского народа субъектом, установленным законом; другие субъекты не могут быть носителями такого полномочия и реализовывать его в собственных интересах.

Ключевые слова: предметная юрисдикция, критерии разграничения, исключительное полномочие.

An analysis of judicial practice shows the need to improve the system of criteria developed by the Grand Chamber of the Supreme Court to differentiate substantive jurisdiction. In addition to the criteria used, it is proposed to apply one more – the content of the duty (authority) of the party to the dispute. The dispute should be attributed to administrative jurisdiction, if the duty (authority) is exceptional, that is, it must be performed only on behalf and / or in the interests of the Ukrainian people by a subject established by law; other entities cannot be carriers of such authority and realize it in their own interests.

Key words: subject-matter jurisdiction, demarcation criteria, exclusive authority.