



Разграничение юрисдикции административных судов

«Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено процессуальным законом»

Часть 3 ст. 6 Закона Украины
от 07.02.02 г. № 3018-III
«О судоустройстве Украины»

Прошло более чем четыре года с момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Украины от 06.07.05 г. № 2747-IV (далее - КАСУ), задачей которого является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий. Но анализ судебной практики за прошедший период свидетельствует о многочисленных случаях нарушения правил подсудности заинтересованными лицами при обращении в суды за защитой своих прав, свобод или интересов и административные суды при рассмотрении дел, которые не относятся к юрисдикции административных судов. На данный факт, в частности, обращает внимание Президиум Верховного Суда Украины, и Президиум Совета судей Украины в постановлении от 03.04.09 г. № 7 «О состоянии осуществления судопроизводства административными судами».

В настоящей статье рассматриваются ситуации нарушения правил административной судебной юрисдикции, которые чаще всего встречаются в судебной практике. На их примере также предоставлены рекомендации в отношении правил подведомственности административных дел, ведь понимание правил подсудности гарантирует надежную защиту прав, свобод или охраняемых законом интересов в суде.

Нормы п. 1 ч. 1 ст. 157 КАСУ устанавливают, что суд закрывает производство по делу - если дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 203 данного Кодекса постановление или определение суда первой инстанции отменяется в апелляционном порядке, и исковое заявление остается без рассмотрения или производство по делу закрывается по основаниям, установленным, соответственно, ст. 155 и 157 настоящего Кодекса.

Согласно требованиям ч. 1 ст. 228 КАСУ суд кассационной инстанции отменяет судебные решения в кассационном порядке и оставляет исковое заявление без рассмотрения или закрывает производство по делу по основаниям, установленным ст. 155 и 157 данного Кодекса.

Следовательно, **нарушение правил подсудности согласно нормам КАСУ является безусловным основанием для оставления искового заявления без рассмотрения или закрытия производства по делу в любой инстанции административного суда.**

Дополнительно отметим, что соответствующие последствия нарушения правил подведомственности предусмотрены и другим процессуальным законодательством Украины (ст. 80, 103 и 111¹⁰ *Хозяйственного процессуального кодекса Украины*, далее - ХПКУ, ст. 205, 310 и 340 *Гражданского процессуального кодекса Украины*, далее - ГПКУ). В судебной прак-

тике проблемы разграничения подведомственности чаще всего возникают именно между административными и хозяйственными спорами, что будет показано ниже на примере рассмотренных судебных дел.

Для определения границ проблематики, на которую обращается внимание в этой статье, приведем понятие дела административной юрисдикции.

Согласно п. 1 ст. 3 КАСУ **дело административной юрисдикции** (далее - административное дело) - переданный на разрешение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо либо другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий.

Из приведенного понятия можно выделить **главные признаки административного дела**:

- а) наличие в публично-правовом споре **специального субъекта**;
- б) публично-правовой спор связан с **осуществлением властных управленческих функций на основании законодательства**.

Понятие специального субъекта спора по административному делу приведено в п. 7 ст. 3 КАСУ, в соответствии с которым субъект властных полномочий - это орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное ли-



цо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий.

Приведенное понятие, по нашему мнению, является не очень удачным, поскольку акцентированным признаком специального субъекта является наличие властных полномочий, которое раскрывается посредством ссылки на орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные или служебные лица. Вместе с тем второго главного признака административного дела, а именно - связи публично-правового спора с осуществлением властных управленческих функций на основании законодательства, законодатель не предоставил четкое определение ни в КАСУ, ни в любом другом нормативно-правовом акте. При этом из вышеприведенного определения следует, что осуществление властных управленческих функций характеризует только понятие **другого субъекта** (*ни орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо*) по делу административной юрисдикции. Именно эта причина, по нашему мнению, является в большинстве случаев следствием нарушений требований в отношении подведомственности дел.

Границы административных судов по разрешению административных дел определены их компетенцией, закрепленной в ст. 17 КАСУ, в частности, соответствующими категориями дел. Именно в первой категории дел встречается львиная доля нарушений из-за неточного определения специального субъекта спора, что мы и рассмотрим в данной статье на примере материалов дел судебной практики.

Споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий в отношении обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия

1. Ошибки в отношении правил подсудности из-за неправильного определения предмета спора

К какому виду судопроизводства относятся дела, в которых одной из сторон является орган местного самоуправления (следовательно, есть признаки субъекта властных полномочий) и предметом спора является признание недействительным решения этого органа в отношении права собственности?

1. Как было указано выше, из-за нечеткого определения понятия субъекта властных полномочий при определении подведомственности дел при участии

органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных или служебных лиц, заинтересованные лица (и в большинстве случаев и суды) недостаточно обращают внимание на предмет спора.

Одной из типовых ситуаций в этой категории споров является дело **о признании недействительным решения Исполкома** в части поручения БТИ оформить свидетельство о праве собственности Организации на недвижимый объект - административное здание, *о признании права собственности государства на упомянутый спорный объект недвижимости и отмене свидетельства о праве собственности*, выданного Организации на это здание.

При рассмотрении указанного дела Высший хозяйственный суд Украины (далее - ВХСУ) передал дело на рассмотрение в Высший административный суд Украины (далее - ВАСУ), так как считал, что спор по делу относится к административной юрисдикции. ВАСУ также постановил решение по указанному делу по правилам административной юрисдикции.

Коллегия судей судебной палаты в административных делах Верховного Суда Украины (далее - ВСУ) постановлением от 13.05.08 г. отменила решение ВАСУ в связи с нарушением правил подведомственности из-за неправильного определения судом предмета спора. В обоснование принятого решения Коллегия судей указала, что **возникший спор касается права собственности на объект недвижимости** - административное здание, расположенное по ул. Комсомольской, 49 в г. Чернигове. **Спор не связан с защитой прав, свобод или интересов в сфере публично-правовых отношений** от нарушений со стороны органов государственной власти, что исключает рассмотрение дела в порядке административно-судопроизводства.

То есть по указанному делу одной из сторон хоть и был орган местного самоуправления, наделенный определенными властными полномочиями, но в спорных правоотношениях он не осуществлял властные управленческие функции в отношении стороны в споре.

Похожие ошибки по нарушению правил подведомственности есть и по второму типовому делу по иску садово-дачного общества «Стадное» к Бориспольской районной государственной администрации Киевской области **о побуждении заключить договор аренды земельного участка**, который суды рассматривали по правилам дела административной юрисдикции.

Коллегия судей Судебной палаты в административных делах ВСУ (постановление ВСУ от 16.06.09 г.), отменяя решение судов предыдущих инстанций, указала, что разрешая спор по сути, суды руководствовались тем, что дело является административным. Однако, по мнению Коллегии, это заключение судов обоснованным признать нельзя.

Суды предыдущих инстанций установили, что спорные правоотношения между сторонами возникли



в связи с реализацией Обществом предусмотренного законодательством права пользования земельным участком путем заключения долгосрочного договора аренды этого участка с Бориспольской РГА и уклонением ответчика от заключения указанного договора. То есть заявленные по делу **исковые требования следуют из отношений, которые имеют частно-правовой характер**, поэтому орган государственной власти в этом случае выступает в спорных правоотношениях как субъект права собственности, а не как субъект властных полномочий.

Таким образом, и по указанному делу предметом спора являются правоотношения сторон по реализации права пользования земельным участком, а не обжалование решений, действий или бездействия Бориспольской РГА в части осуществления последней властных управленческих функций.

По другому делу в отношении спора между Частным предприятием «Фирма «Гиппократ» и Белоцерковским городским советом, исполнительным комитетом Белоцерковского городского совета (третьим лицом - Белоцерковским городским отделом земельных ресурсов) **о выдаче государственного акта на право постоянного пользования землей и заключения договора аренды земельного участка** (постановление от 14.04.09 г.), суды первой, апелляционной и кассационной инстанций также рассматривали по правилам дела административной юрисдикции.

Однако Коллегия судей судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с решениями предыдущих судов и, отменяя их, указала, что к компетенции административных судов относится разрешение споров физических или юридических лиц с органом государственной власти, органом местного самоуправления, их должностным или служебным лицом, **предметом** которых является **проверка правильности решений, действий или бездействия этих органов (лиц)** в соответствии с принятыми или совершенными **при осуществлении ими властных управленческих функций**. Полномочие горсовета относительно владения, пользования и распоряжения землей предусмотрены ст. 12 Земельного кодекса Украины (далее - ЗКУ). При этом в соответствии с гражданским и земельным законодательством Украины горсовет имеет равные права с гражданами и юридическими лицами, с которыми она вступает в отношения по владению, пользованию и распоряжению землей.

Следовательно, из приведенного усматривается, что горсовет при осуществлении полномочий собственника земли выступает не субъектом властных полномочий в значении этого термина, в котором он употреблен в п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ, а равноправным субъектом земельных отношений, действия которого направлены на реализацию предусмотренного законом права распоряжаться землей.

Судами предыдущих инстанций по делу установлено, что предметом спора по указанному делу был спор сторон об оформлении права аренды земельного участка, который принадлежит Белоцерковскому городскому обществу. Вместе с тем исследовав все обстоятельства дела, суды предыдущих инстанций не обратили внимания на то, что отношения распоряжения, сложившиеся между сторонами, предусматривали при условии предоставления соответствующей документации равные права и возможности сторон в отношении приобретения прав на земельный участок, а для горсовета, как его собственника, - право свободного выбора субъекта с целью предоставления ему таких прав в установленном законом порядке. **При этом последняя из властных управленческих функций не осуществлялась** и субъектом властных полномочий не выступала. Поэтому Коллегия подчеркнула, что заключение судов о том, что указанное дело, предметом которого была проверка правильности формирования воли одной из сторон по распоряжению земельным участком, передаче соответствующих прав, а также законности соглашений **между равноправными сторонами**, может рассматриваться по правилам КАСУ, - **ошибочно**.

Следовательно, поскольку иск возник из спорных правоотношений, которые имеют гражданско-правовой характер и **не связаны непосредственно с осуществлением властных управленческих полномочий**, он не относится к компетенции судов административной юрисдикции и не может ими рассматриваться.

Аналогичная позиция содержится в информационном письме ВХСУ от 06.08.08 г. № 01-8/471 и в информационном письме от 12.03.09 г. № 01-08/163, в которых ВХСУ отмечает, что если предметом спора является право собственности на земельный участок или право пользования им, в том числе восстановления нарушенного права третьим лицом, которое на основании решений властных органов претендует на спорный земельный участок, **то такой спор является спором о праве** и независимо от участия в нем органа, которым земельный участок предоставлен в собственность или в пользование, должен разрешаться в порядке хозяйственного судопроизводства.

2. Учитывая все вышеизложенное, особое внимание заслуживает позиция ВАСУ в обзорном письме от 21.12.07 г. № 1329/9/1/13-07, в соответствии с которым делами **о признании недействительными решений органов местного самоуправления об отказе в предоставлении земельных участков в собственность являются административными**. Свою позицию Коллегия судей ВАСУ обосновывает тем, что, по ее мнению, предпосылкой возникновения права собственности или пользования земельным участком, осуществления других действий по оформлению этого права согласно действующему земельному законо-



дательству Украины является решение органа местного самоуправления, как субъекта властных полномочий. Следовательно, Коллегия считает, что орган местного самоуправления является органом в осуществлении властных управленческих функций согласно земельному законодательству в части предоставления земельных участков в собственность или пользование, передачи их в аренду, и только после рассмотрения таких вопросов и принятия соответствующих решений возникают определенные обязательства и признание прав, осуществление определенных действий относительно выполнения принятого решения.

По нашему мнению, с такой позицией ВАСУ согласиться невозможно, так как порядок реализации права собственности на землю предусмотрен ч. 2 ст. 78 ЗКУ, в соответствии с которым реализация указанного права осуществляется на основании Конституции Украины, данного Кодекса, а также других законов, которые издаются в соответствии с ними.

В соответствии со ст. 324 Гражданского кодекса Украины (далее - ГКУ) от имени Украинского народа права собственника земли (земельного участка) осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках, установленных Конституцией Украины.

Статья 13 Конституции Украины устанавливает, что земля является объектом права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках, определенных этой Конституцией. Все субъекты права собственности равны перед законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 374 ГКУ субъектами права собственности на землю (земельный участок) являются физические лица, юридические лица, государство, территориальные громады.

Гражданским законодательством регулируются личные неимущественные и имущественные отношения (гражданские отношения), **основанные на юридическом равенстве**, свободном волеизъявлении, имущественной самостоятельности их участников (ч. 1 ст. 1 этого же Кодекса).

Принцип равенства права собственности на землю реализуется, в частности, в п. б ст. 5 ЗКУ, который предусматривает обеспечение равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства.

Таким образом, системный анализ действующего законодательства Украины свидетельствует, что **правоотношениям по реализации права собственности на землю свойственен частноправовой характер, основанный на юридическом равенстве сторон**. В то же время делу административной юрисдикции присущ спор в правоотношениях, основанных на административном или другом властном подчинении одной стороны второй стороне.

При этом можно согласиться с позицией Коллегии судов ВАСУ только в части земельных споров при участии органов местного самоуправления, связанных с организацией землеустройства, координацией деятельности местных органов земельных ресурсов, осуществлением контроля за использованием и охраной земель коммунальной собственности, соблюдением земельного и экологического законодательства, установлением и изменением границ районов в городах с районным делением и тому подобное, которые непосредственно не связаны с реализацией права собственности на землю и которым присуще административное подчинение одной стороны второй стороне.

3. Из приведенных примеров рекомендуем при определении предмета спора обращать внимания не только на сущность правоотношений и субъектный состав сторон, но и тщательным образом анализировать нормы материального права действующего законодательства, регулирующие правоотношения, в которых возник спор.

Так, в деле по иску Черниговского межрайонного природоохранного прокурора в интересах государства в лице Государственного управления экологии и природных ресурсов в Черниговской области к ООО «Труд Стольное» **о взыскании суммы**, ВХСУ отказал ООО «Труд Стольное» в принятии кассационной жалобы на постановление Киевского апелляционного хозяйственного суда исходя из того, что данное дело является делом административной юрисдикции, рассмотрение которого относится к компетенции административных судов, **поскольку одной из сторон в ней является орган исполнительной власти**, а именно - территориальный орган Министерства охраны окружающей природной среды Украины - Государственное управление экологии и природных ресурсов по Черниговской области, который в данном случае, по мнению ВХСУ, осуществлял властные управленческие функции в соответствии с Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» (письмо ВХСУ от 01.01.09 г.).

ВСУ постановление ВХСУ по упомянутому делу отменил, кассационную жалобу ответчика передал в ВХСУ для рассмотрения по сути, отметив следующее.

Подсудность дел административным судам определена ст. 17 КАСУ. Прокурор в данном случае предъявил иск о возмещении вреда, который причинен незаконной вырубкой леса. Порядок возмещения такого вреда предусматривается нормами ГКУ, в частности, его ст. 1166.

Таким образом, **правоотношения между сторонами возникли не из властных полномочий, а по поводу причинения вреда, то есть из деликта**. Поскольку такие правоотношения регулируются нормами ГКУ, то заключение ВХСУ о том, что дела данной категории относятся к административной юрисдикции, является неправомерным.



II. Ошибки в отношении правил подсудности по делам относительно требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями и или бездействием органов государственной власти

Обращаем внимание, - требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями или бездействием субъекта властных полномочий или другим нарушением прав, свобод и интересов субъектов публично-правовых отношений, рассматриваются административным судом, **если они заявлены в одном производстве с требованием разрешить публично-правовой спор.**

Так, в споре Общества с ГНИ о возмещении вреда решением суда первой инстанции, оставленным без изменений определением апелляционного суда, был удовлетворен иск Общества и взыскан с органа государственной налоговой службы в интересах Общества имущественный вред.

Местный суд мотивировал свое решение тем, что у Общества не было налогового долга, а потому налоговый орган безосновательно осуществил реализацию материальных ценностей истца после вступления в законную силу пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закона Украины от 21.12.2000 г. № 2181-III «О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами» (далее - Закон № 2181), где указано, что списанию с налогоплательщиков подлежат пеня и штрафные санкции, начисленные на налоговый долг, определенный в пп. 18.1.1 и 18.1.2 этого пункта, и неуплаченные до дня вступления в силу этой статьи, в том числе пеня и штрафные санкции, начисленные в связи с нарушением сроков расчетов при осуществлении операций в сфере внешнеэкономической деятельности.

Указанный вывод полностью поддержал суд апелляционной инстанции. При этом данное дело судом апелляционной инстанции рассмотрено по правилам КАСУ.

Пересматривая решение судов предыдущих инстанций в кассационном порядке, ВАСУ отметил, что суд апелляционной инстанции вынес решение с ошибочным применением норм КАСУ, поскольку рассматривая спор о возмещении имущественного вреда, **истцом не выдвигались требования о защите прав, свобод и интересов в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти**, и, соответственно, судами такие требования не рассматривались. То есть имел место спор о защите гражданского права в отношении безосновательного осуществления реализации материальных ценностей истца после вступления в законную силу пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закона № 2181, который не относится к сфере публично-правовых отношений.

Указанная позиция ВАСУ основывается на требованиях ст. 21 КАСУ, в соответствии с которой требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями или бездействием субъекта властных полномочий или другим нарушением прав, свобод и интересов субъектов публично-правовых отношений, рассматриваются административным судом, **если они заявлены в одном производстве с требованием разрешить публично-правовой спор.** Иначе требования о возмещении вреда разрешаются судами в порядке гражданского или хозяйственного судопроизводства (обзорное письмо ВАСУ от 21.12.07 г. № 1329/9/1/13-07).

III. Ошибки в отношении правил подсудности в делах с особенностями процессуального порядка их рассмотрения

1. По делу о признании недействительными приказов Фонда государственного имущества Украины (постановление от 04.11.08 г.) спор судами первой, апелляционной и кассационной инстанций был разрешен по правилам административного судопроизводства. При этом указанными судами установлено, что спорные правоотношения возникли между сторонами по поводу приватизации имущества, находящегося на балансе предприятия, включенного в перечень объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации.

Коллегия судей судебной палаты в административных делах ВСУ отменила решение судов предыдущих инстанций, так как суды всех инстанций ошибочно исходили из того, что спор по делу относился к административной юрисдикции. Коллегия обратила внимание, что суды не учли следующее: ч. 2 ст. 2 КАСУ предусмотрено, что в административные суды могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействия субъектов властных полномочий, **кроме случаев, когда относительно таких решений, действий или бездействия Конституцией или законами Украины установлен другой порядок судебного производства.** Согласно позиции Коллегии указанную норму следует понимать в системной связи с ч. 1 той же статьи, из которой следует, что защита прав, свобод и интересов физических лиц путем обжалования в административный суд любых решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий возможна только в сфере публично-правовых отношений.

Подведомственность дел определяется процессуальным законом. В ч. 1 ст. 12 ХПКУ указано, что хозяйственным судам подведомственны, в частности, дела в спорах, возникающих при заключении, изменении, расторжении и выполнении хозяйственных договоров, **в том числе в отношении приватизации имущества.** Таким образом, согласно позиции Коллегии спор по делу не относился к сфере публично-правовых отношений.



Следовательно, учитывая субъектный состав дела и предмет спора, на первый взгляд есть все признаки спора в сфере публично-правовых отношений. Так, правоотношениям в сфере приватизации присущ смешанный метод правового регулирования, и императивные предписания являются их неотъемлемой составляющей. Но законодатель предусмотрел порядок разрешения споров в этой сфере именно по правилам ХПКУ, так как указанные правоотношения связаны с реализацией права собственности на имущество, то есть базируются на юридическом равенстве, свободном волеизъявлении и имущественной самостоятельности их участников.

В завершение примера - внимание! Если подведомственность спора прямо не предусмотрена процессуальным законом, а есть только отсылочная норма в определенном нормативном акте в отношении возможности обращения в определенный суд за защитой нарушенных прав, свобод или интересов, то следует принимать к сведению рекомендации, изложенные ниже.

2. Споры при участии Антимонопольного комитета Украины (далее - АМКУ).

В деле по иску Коммунального предприятия «Донецгорводоканал» к АМКУ о признании недействительным решения последнего, ВАСУ производство по кассационной жалобе истца на решение судов первой и апелляционной инстанций закрыл и направил дело на рассмотрение в ВХСУ, поскольку пришел к выводу, что это дело не относится к компетенции административных судов. К такому заключению ВАСУ пришел на основании того, что дело не может рассматриваться в порядке административного судопроизводства, поскольку согласно ч. 1 ст. 60 Закона Украины от 11.01.01 г. № 2210-III «О защите экономической конкуренции» (далее - Закон о защите экономической конкуренции) **заявитель, ответчик, третье лицо имеют право обжаловать решение органов АМКУ в хозяйственный суд** в двухмесячный срок со дня его получения.

Коллегия судов судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с принятым решением ВАСУ по указанному делу и отменила его. В обоснование своего решения Коллегия указала, что в соответствии со ст. 1 Закона Украины от 26.11.93 г. № 3659-XII «Об Антимонопольном комитете Украины» АМКУ определен как государственный орган со специальным статусом, целью деятельности которого является обеспечение государственной защиты конкуренции в предпринимательской деятельности, что соответствует признакам субъекта властных полномочий, приведенным в ст. 3 КАСУ. Таким образом, по мнению Коллегии, споры при участии органов АМКУ по выполнению ими своих полномочий являются публично-правовыми.

Далее Коллегия отмечает, что Закон о защите экономической конкуренции содержит специальные нор-

мы - по защите экономической конкуренции, а также общие - в отношении порядка защиты субъектом хозяйствования прав, нарушенных органами АМКУ. Однако данный Закон не является процессуальным и после вступления в силу КАСУ не может определять компетенцию судов по рассмотрению публично-правовых споров при участии органов АМКУ (Постановление от 07.10.08 г.).

При этом Коллегия отметила, что дела **по заявлениям органов АМКУ** по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции, должны рассматриваться по правилам п. 3 ч. 1 ст. 12 ХПКУ.

Следовательно, указанные рекомендации Коллегии судов судебной палаты в административных делах ВСУ следует понимать так, что споры при участии АМКУ подведомственны хозяйственным судам только в том случае, если спор возник по иску органов АМКУ. Во всех других случаях споры при участии органов АМКУ по выполнению ими своих полномочий должны рассматриваться по правилам КАСУ.

Указанная позиция Коллегии на первый взгляд представляется несколько противоречивой. Но такая ситуация произошла из-за того, что, с одной стороны, после вступления в силу КАСУ споры при участии АМКУ соответствуют всем признакам дела административной юрисдикции. С другой - законодатель должен был внести изменения в ХПКУ в части исключения подведомственности хозяйственным судам споров **в делах по заявлениям органов АМКУ** по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции. Следовательно, согласно требованиям ст. 6 и ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, ч. 1 ст. 1 и ч. 3 ст. 6 Закона Украины от 07.02.02 г. № 3018-III «О судостроительстве Украины» (далее - Закон о судостроительстве) суды вынуждены различать споры при участии органов АМКУ на подведомственность хозяйственным судам и подведомственность административным судам, о чем указано выше.

3. Если учесть вышеизложенные выводы, особое внимание заслуживает позиция ВХСУ в информационном письме от 12.03.09 г. № 01-08/163 в отношении подсудности хозяйственным судам дел в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения.

Так ВАСУ относит дела в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения **в подведомственность хозяйственным судам**. Правовым основанием для этого согласно позиции ВАСУ являются положения, закрепленные в ст. 4 Закона Украины от 14.10.94 г. № 208/94-ВР «Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроения» (далее - Закон № 208), в соответствии с которой решение по делам о правонарушениях в сфере градостроения, предусмотренных этим Законом, **может** быть обжаловано в хозяйственный суд.



Однако, по нашему мнению, с такой позицией нельзя согласиться исходя из следующего.

Во-первых, указанная норма является диспозитивной, а не императивной, которая не исключает право лица, считающего, что его права и охраняемые законом интересы нарушены, обращаться с соответствующим иском в административный суд.

Во-вторых, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 2 Закона № 208 дела о правонарушениях, предусмотренных данным Законом, рассматриваются Государственной архитектурно-строительной инспекцией Украины и ее территориальными органами. Согласно положениям этой же статьи указанные органы осуществляют государственный надзор за соблюдением предприятиями требований градостроительной документации, местных правил застройки населенных пунктов, государственных стандартов, норм и правил при осуществлении проектирования, строительных работ, изготовлении строительных материалов, изделий и конструкций. Следовательно, одной из сторон споров, связанных с правонарушениями в сфере градостроения является государственный орган со специальными властными полномочиями, который, в частности, осуществляет властные управленческие функции путем привлечения правонарушителей к ответственности в виде наложения штрафов. В соответствии со ст. 17 КАСУ компетенция административных судов распространяется на: п. 1 ч. 1 - споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий в отношении обжалования его решений (нормативно-правовых актов или **правовых актов индивидуального действия**), действий или бездействия. Согласно постановлению Пленума ВАСУ от 06.03.08 г. № 2 к **правовым актам индивидуального действия относятся также решения (постановления) о привлечении физических лиц к административной ответственности**, принятые субъектами властных полномочий.

В-третьих, Закон № 208 не является процессуальным и после вступления в силу КАСУ не может определять компетенцию судов по рассмотрению публично-правовых споров при участии Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальных органов.

Следовательно, на основании изложенного, считаем, что дела в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения, относятся к юрисдикции административных судов.

IV. Ошибки в отношении правил подсудности по делам, одной из сторон в которых является государственный исполнитель или орган государственной исполнительной службы (далее - ГИС)

Основным законом Украины, определяющим условия и порядок исполнения решений судов и других

органов (должностных лиц), которые в соответствии с законом подлежат принудительному исполнению, в случае невыполнения их в добровольном порядке есть Закон Украины от 21.04.99 г. № 606-XIV «Об исполнительном производстве» (далее - Закон об исполнительном производстве).

Статья 85 указанного Закона предусматривает, что в исполнительном производстве на действия (бездействие) государственного исполнителя и других должностных лиц ГИС по исполнению решения либо отказе в осуществлении предусмотренных данным Законом действий взыскателем или должником может быть направлена жалоба к начальнику соответствующего органа ГИС, которому непосредственно подчинен государственный исполнитель, **либо в соответствующий суд.**

ХПКУ, а именно ст. 121², предусматривает порядок обжалования действий или бездействия органов ГИС, в соответствии с которым жалобы на действия или бездействие органов ГИС по исполнению решений, постановлений, определений хозяйственных судов могут быть поданы взыскателем, должником либо прокурором в течение десяти дней со дня совершения обжалуемого действия, либо со дня, когда указанным лицам стало о нем известно, либо со дня, когда действие должно было быть совершено.

Вместе с тем производство по делам относительно решений, действий или бездействия ГИС предусмотрено также КАСУ, а именно его ст. 181, в соответствии с которой участники исполнительного производства (кроме государственного исполнителя) и лица, привлеченные к проведению исполнительных действий, имеют право обратиться в административный суд с иском заявлением, если считают, что решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС нарушены их права, свободы или интересы, а также если законом не установлен другой порядок судебного обжалования решений, действий или бездействия таких лиц.

Так по правилам какого же судопроизводства необходимо рассматривать дела в отношении защиты прав, свобод или интересов относительно решений, действий или бездействия ГИС?

Учитывая вышеизложенное, для правильного определения подсудности спора по поводу решений, действий или бездействия ГИС рекомендуем учитывать следующее.

1. Решения, действия или бездействие ГИС при выполнении судебного решения, **по общему правилу, обжалуются в суд, издавший исполнительный документ.**

Так, определением ВХСУ от 23.11.05 г. кассационная жалоба Общества - должника в исполнительном производстве по принудительному выполнению приказа хозяйственного суда на определение этого же суда от 20.09.05 г. вместе с делом передана



в ВХСУ на основании п. 7, 10 раздела VII «Заключительные и переходные положения» КАСУ.

Однако ВАСУ отказал в открытии производства по указанному делу на основании того, что определение хозяйственного суда от 20.09.05 г. принято по результатам рассмотрения жалобы должника на действия органа ГИС в отношении выполнения приказа хозяйственного суда, поэтому производство по указанной жалобе необходимо рассматривать по правилам ст. 121² ХПКУ и, соответственно, дело не является административным, а следовательно - не подлежит кассационному рассмотрению в порядке административного судопроизводства (обзорное письмо ВАСУ от 09.01.08 г. № 7/9/1/13-08).

Изложенные положения по общим правилам подсудности по указанным категориям дел соответствуют и предписаниям ст. 383 ГПКУ, согласно которым участники исполнительного производства и лица, привлеченные к проведению исполнительных действий, имеют право обратиться в суд с жалобой, если считают, что решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС при выполнении судебного решения, принятого в соответствии с данным Кодексом, нарушены их права или свободы.

То есть, в случае исполнения судебного решения по гражданскому делу участникам исполнительного производства и лицам, привлеченным к проведению исполнительных действий, следует обращаться с жалобой на решения, действия или бездействие государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС по правилам гражданского судопроизводства.

2. В соответствии со ст. 10 Закона об исполнительном производстве участниками исполнительного производства являются государственный исполнитель, стороны, представители сторон, эксперты, специалисты, переводчики, субъекты оценочной деятельности - субъекты хозяйствования, а при необходимости привлекаются понятые, а также работники органов внутренних дел, представители органов опеки и попечительства, другие органы и учреждения в порядке, установленном данным Законом.

Согласно ст. 8 Конституции в Украине признается и действует принцип верховенства права.

Часть 2 ст. 55 Конституции закрепляет норму, в соответствии с которой, каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц.

Преамбула Закона о судостроительстве указывает, что этот Закон определяет правовые принципы организации судебной власти и осуществления правосудия в Украине.

Согласно норме, закрепленной в ч. 3 ст. 6 указанного Закона никто не может быть лишен права на

рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено процессуальным законом.

В соответствии со статьей 121² ХПКУ жалобы на действия или бездействие органов ГИС по выполнению решений, постановлений, определений хозяйственных судов могут быть поданы **взыскателем, должником либо прокурором** в течение десяти дней со дня совершения обжалованного действия, либо со дня, когда указанным лицам стало о нем известно, либо со дня, когда действие должно было быть совершено.

Таким образом, учитывая все вышеприведенное, в порядке хозяйственного судопроизводства действия или бездействие государственного исполнителя могут быть обжалованы **только взыскателем, должником или прокурором и только при исполнении решений по хозяйственным делам.**

Исковые же заявления относительно решений, действий или бездействия государственной исполнительной службы, принятых (совершенных) при исполнении *решений по хозяйственным делам*, направленные лицами, которые указанной нормой не определены как субъекты обжалования, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Указанная правовая позиция полностью совпадает с точкой зрения ВАСУ (письмо от 28.09.09 г. № 1276/10/13-09).

Вместе с тем следует отметить, что в отличие от хозяйственного судопроизводства, **гражданское судопроизводство не различает специальных субъектов обжалования**, которые имеют право обратиться в суд гражданской юрисдикции на решения, действия или бездействие государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС при исполнении решения суда по гражданскому делу.

3. При определении подсудности спора, связанного с проведением государственным исполнителем действий по исполнению решения хозяйственного суда, следует исходить из норм процессуального законодательства, действующего при принятии этого судебного решения, с учетом последующего разграничения компетенции между хозяйственными и административными судами.

В декабре 2005 года АКБ обратился с иском к ГИС о признании противоправными действий ответчика и отмене его требования от 13.12.05 г. № 318/10-б, которым истец обязан совершить действия по списанию и зачислению в собственность государства в лице ФГУ пакета акций ОАО «Никопольский завод ферросплавов».

Хозяйственный суд г. Киева постановлением от 16.06.06 г. в удовлетворении иска отказал.

28.11.06 г. Киевский апелляционный хозяйственный суд решение суда первой инстанции отменил и принял новое, которым удовлетворил иски требования.

ВАСУ определением от 13.03.08 г. постановление апелляционного суда отменил и производство по делу

закрывает, сославшись на то, что этот спор не должен рассматриваться в порядке административного судопроизводства и в соответствии со ст. 85 Закона об исполнительном производстве подлежит рассмотрению в порядке хозяйственного судопроизводства.

Коллегия судей Судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с решением ВАСУ по этому делу и отменила его, указав, что Государственный исполнитель проводил действия по исполнению приказа хозяйственного суда г. Киева от 30.09.05 г., изданного во исполнение постановления Киевского апелляционного хозяйственного суда от 25.07.05 г. и постановления ВХСУ от 26.08.05 г. В тот период, до вступления в силу КАСУ 1 сентября 2005 года, указанные суды действовали как административные. Следовательно, спор по делу был административным, потому дело должно рассматриваться по правилам административной юрисдикции (постановление от 09.09.08 г. № 08/163).

В завершение темы о проблемах разграничения подведомственности административных дел обращаем внимание на разъяснение Пленума ВСУ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при принятии в производство административных судов и рассмотрении ими административных исков в судах и судьями» (постановление от 12.06.09 г. № 6), в которых указано, что в понимании положений ч. 1 ст. 2, п. 1, 7 и 9 ст. 3, ст. 17, ч. 3 ст. 50 КАСУ суды и судьи при рассмотрении ими гражданских, хозяйственных, уголовных, административных дел и дел об административных правонарушениях **не являются субъектами властных полномочий, осуществляющими властные управленческие функции**, и не могут быть ответчиками по делам об обжаловании их решений, действий или бездействия, совершенных в связи с рассмотрением судебных дел.

ВЫВОДЫ

По результатам системного анализа действующего законодательства и судебной практики еще раз определим сущность дела административной юрисдикции.

*Следовательно, делом административной юрисдикции является переданный на разрешение административного суда **публично-правовой спор**, возникший между двумя (несколькими) конкретными субъектами относительно их прав и обязанностей в конкретных правовых отношениях, в которых **хоть один субъект законодательно уполномочен властно руководить поведением другого (других) субъектов**, а эти субъекты, соответственно, обязаны выполнять требования и предписания такого властного субъекта.*

Из приведенного понятия дела административной юрисдикции выделим четкие признаки, которые его характеризуют:

1. спор возникает в публично-правовых правоотношениях, **основанных на административном или другом властном подчинении** одной стороны второй стороне;

2. предметом спора могут быть только решения (нормативно-правовые акты или правовые акты индивидуального действия), действия или бездействия субъекта властных полномочий, **которые задевают права, свободы или интересы именно стороны по делу**;

3. одной из сторон спора является субъект властных полномочий, **необходимым признаком которого является осуществление этим субъектом властных управленческих функций** на основании законодательства именно **в тех правоотношениях, в которых возник спор.**

Таким образом, под понятием «осуществление властных управленческих функций» следует понимать поведение субъекта, законодательно наделенного полномочиями руководить в конкретных правоотношениях поведением другого (других) субъектов, которые, соответственно, обязаны выполнять требования и предписания такого властного субъекта.

Следовательно, если стороной в спорных правоотношениях является субъект (в том числе орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо), который в общем законодательно наделен определенными властными полномочиями, но в конкретных спорных правоотношениях не осуществляет властные управленческие функции, то дело не подведомственно административному суду.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В этой статье рассмотрены наиболее типовые ситуации по нарушению правил административной судебной юрисдикции, которые чаще всего встречаются в судебной практике.

В завершение рекомендуем заинтересованным лицам при разрешении вопроса в отношении подведомственности дела учитывать следующее:

- если спорные правоотношения связаны с реализацией права собственности (в том числе в сфере приватизации) и исковые требования следуют из отношений, имеющих частноправовой характер, то независимо от наличия в споре органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностного или служебного лица, спор не подведомствен административным судам;

- аналогично не подведомствен административным судам спор при участии органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностного или служебного лица, если он связан с возмещением вреда и исковые требования связаны с защитой гражданского права;

- споры, возникающие в сфере экономической конкуренции, и в которых одной из сторон является АМКУ,



рассматриваются по правилам КАСУ (кроме случаев, предусмотренных в следующем пункте);

- споры **по делам по заявлениям органов АМКУ** по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции, рассматриваются по правилам ХПКУ;

- если существует конкуренция норм процессуального и другого закона в отношении порядка защиты в суде прав, свобод и интересов от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, **следует руководствоваться предписаниями процессуального закона.**

- решения, действия или бездействие ГИС при выполнении судебного решения, **по общему правилу, обжалуются в суд, издавший исполнительный документ.** При этом следует обращать внимание на определенные особенности в отношении субъектов обжалования в указанной категории дел, предусмотренные соответствующим процессуальным законом.

Игорь КАЛИТВЕНЦЕВ
управляющий партнер
ЮК «КПД Консалтинг»



Розмежування юрисдикції адміністративних судів

«Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом»

Частина 3 ст. 6 Закону України від 07.02.02 р. № 3018-III «Про судоустрій України»

Минуло більш ніж чотири роки з моменту набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.05 р. № 2747-IV (далі - КАСУ), завданням якого є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Але аналіз судової практики за минулий період свідчить про численні випадки порушення правил підсудності зацікавленими особами при зверненні до судів за захистом своїх прав, свобод чи інтересів та адміністративними судами при розгляді справ, які не належать до юрисдикції адміністративних судів. На цей факт, зокрема, звертає увагу Президія Верховного Суду України та Президія Ради суддів України у постанові від 03.04.09 р. № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами».

У цій статті розглядаються ситуації щодо порушення правил адміністративної судової юрисдикції, які найчастіше зустрічаються у судовій практиці. На їхньому прикладі також надано рекомендації щодо правил підвідомчості адміністративних справ, адже розуміння правил підсудності гарантує надійний захист прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів у суді.

Норми п. 1 ч. 1 ст. 157 КАСУ встановлюють, що суд закриває провадження у справі - якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 203 цього Кодексу постанова або ухвала суду першої інстанції скасовується в апеляційному порядку, і позовна заява залишається без розгляду або провадження у справі закривається з підстав, встановлених, відповідно, ст. 155 і 157 цього Кодексу.

Згідно з вимогами ч. 1 ст. 228 КАСУ суд касаційної інстанції скасовує судові рішення в касаційному порядку і залишає позовну заяву без розгляду або закриває провадження у справі з підстав, встановлених ст. 155 і 157 цього Кодексу.

Отже, **порушення правил підсудності згідно з нормами КАСУ є безумовною підставою для залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі у будь-якій інстанції адміністративного суду.**

Додатково зазначимо, що відповідні наслідки щодо порушення правил підвідомчості передбачені й іншим процесуальним законодавством України (ст. 80, 103 та 111¹⁰ Господарського процесуального кодексу України, далі - ГПКУ, ст. 205, 310 та 340 Цивільно процесуального кодексу України, далі - ЦПКУ). В судовій

практиці проблеми розмежування підвідомчості найчастіше виникають саме між адміністративними та господарськими спорами, що буде показано нижче на прикладі розглянутих судових справ.

Для визначення меж проблематики, що розглядається у цій статті, наведемо поняття справи адміністративної юрисдикції.

Згідно з п. 1 ст. 3 КАСУ **справа адміністративної юрисдикції** (далі - адміністративна справа) - переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

З наведеного поняття можна виокремити **головні ознаки адміністративної справи:**

а) наявність у публічно-правовому спорі **спеціального суб'єкта;**

б) публічно-правовий спір пов'язаний зі здійсненням владних управлінських функцій на основі **законодавства.**

Поняття спеціального суб'єкта спору у адміністративній справі наведено у п. 7 ст. 3 КАСУ, відповідно до якого суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня



посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Наведене поняття, на нашу думку, є не дуже вдалим, оскільки акцентованою ознакою спеціального суб'єкта є наявність владних повноважень, яка розкривається через посилання на орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи. Разом з тим другий головний ознаки адміністративної справи, а саме - пов'язаності публічно-правового спору зі здійсненням владних управлінських функцій на основі законодавства, законодавцем не надано чіткого визначення ані в КАСУ, ані в будь-якому іншому нормативно-правовому акті. При цьому з вищенаведеного визначення складається враження, що здійснення владних управлінських функцій характеризує лише поняття **іншого суб'єкта** (ні орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу) у справі адміністративної юрисдикції. Саме ця причина, на нашу думку, є в більшості випадків наслідком порушень вимог щодо підвідомчості справ.

Межі адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ визначені їх компетенцією, яка закріплена у ст. 17 КАСУ, зокрема, відповідними категоріями справ. Саме у першій категорії справ зустрічається левова частина порушень через неточне визначення спеціального суб'єкта спору, що ми і розглянемо у цій статті на прикладі матеріалів справ судової практики.

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

1. Помилки щодо правил підсудності через невірне визначення предмету спору

До якого виду судочинства належать справи, у яких однією зі сторін є орган місцевого самоврядування (отже є ознаки суб'єкта владних повноважень) та предметом спору є визнання недійсним рішення цього органу щодо права власності?

1. Як було вказано вище, через нечітке визначення поняття суб'єкта владних повноважень, при визначенні підвідомчості справ за участю органів виконавчої влади,

органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, зацікавлені особи (та у багатьох випадках й суди) недостатньо звертають увагу на предмет спору.

Одною з типових ситуацій у цій категорії спорів є справа **про визнання недійсним рішення Виконкому** в частині доручення БТІ оформити свідоцтво про право власності Організації на нерухомий об'єкт - адміністративну будівлю, **про визнання права власності держави на згаданий спірний об'єкт нерухомості та скасування свідоцтва про право власності**, виданого Організації на цю будівлю.

Під час розгляду зазначеної справи Вищий господарський суд України (далі - ВГСУ) передав справу на розгляд до Вищого адміністративного суду України (далі - ВАСУ), бо вважав, що спір у справі відноситься до адміністративної юрисдикції. ВАСУ також постановив рішення у зазначеній справі за правилами адміністративної юрисдикції.

Колегія суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України (далі - ВСУ) постановою від 13.05.08 р. скасувала рішення ВАСУ у зв'язку з порушенням правил підвідомчості через невірне визначення судом предмету спору. В обґрунтування прийнятого рішення Колегія суддів вказала, що **спір, який виник, стосується права власності на об'єкт нерухомості** - адміністративну будівлю, розташовану по вул. Комсомольській, 49 у м. Чернігові. **Спір не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин** від порушень з боку органів державної влади, що виключає розгляд справи у порядку адміністративного судочинства.

Тобто у вказаній справі однією з сторін хоча і був орган місцевого самоврядування, що наділений певними владними повноваженнями, але у спірних правовідносинах він не здійснював владні управлінські функції щодо сторони у спорі.

Схожі помилки щодо порушення правил підвідомчості є й у другій типовій справі за позовом Садового товариства «Стадне» до Бориспільської районної державної адміністрації Київської області **про спонукання укласти договір оренди земельної ділянки**, яку суди розглядали за правилами справи адміністративної юрисдикції.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ (постанова ВСУ від 16.06.09 р.), скасовуючи рішення попередніх судів, вказала, що вирішуючи спір по суті, суди керувалися тим, що справа є адміністративною. Проте, на погляд Колегії, цей висновок судів обґрунтованим визнати не можна.

Суди попередніх інстанцій установили, що спірні правовідносини між сторонами виникли у зв'язку

з реалізацією Товариством передбаченого законодавством права користування земельною ділянкою шляхом укладання довгострокового договору оренди цієї ділянки з Бориспільською РДА та ухиленням відповідача від укладання зазначеного договору. Тобто заявлені у справі **позовні вимоги впливають із відносин, що мають приватноправовий характер**, тому орган державної влади в цьому випадку виступає у спірних правовідносинах як суб'єкт права власності, а не як суб'єкт владних повноважень.

Таким чином і у вказаній справі предметом спору є правовідносини сторін щодо реалізації права користування земельною ділянкою, а ні оскарження рішень, дій чи бездіяльності Бориспільської РДА в частині здійснення останньою владних управлінських функцій.

У іншій справі щодо спору між Приватним підприємством «Фірма «Гіппократ» та Білоцерківською міською радою, виконавчим комітетом Білоцерківської міської ради (третьою особою - Білоцерківським міським відділом земельних ресурсів) **стосовно видачі державного акта на право постійного користування землею та укладення договору оренди земельної ділянки** (постанова від 14.04.09 р.), суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій також розглядали за правилами справи адміністративної юрисдикції.

Однак, Колегія суддів судової палати в адміністративних справах ВСУ не погодилась з рішеннями попередніх судів та, скасовуючи їх, вказала, що до компетенції адміністративних судів належить вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, **предметом** яких є перевірка правильності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб) відповідно до прийнятих або вчинених при здійсненні ними владних управлінських функцій. Повноваження міськради щодо володіння, користування і розпорядження землею передбачені ст. 12 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ). При цьому відповідно до цивільного та земельного законодавства України міськрада має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

Отже, із наведеного вбачається, що міськрада під час здійснення повноважень власника землі виступає не суб'єктом владних повноважень у значенні цього терміна, в якому його вжито у п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ, а рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію передбаченого законом права розпоряджатися землею.

Попередніми судами у справі встановлено, що предметом спору у зазначеній справі був спір сторін щодо оформлення права оренди земельної ділянки, що належить Білоцерківській міській громаді. Разом з тим, дослідивши всі обставини справи, суди попередніх інстанцій не звернули уваги на те, що відносини розпорядження, які склалися між сторонами, передбачали за умови надання відповідної документації рівні права та можливості сторін щодо набуття прав на земельну ділянку, а для міськради, як її власника, - право вільного вибору суб'єкта з метою надання йому таких прав у встановленому законом порядку. **При цьому остання владних управлінських функцій не здійснювала** і суб'єктом владних повноважень не виступала. Тому Колегія підкреслила, що висновок судів про те, що зазначена справа, предметом якої була перевірка правильності формування волі однієї зі сторін щодо розпорядження земельною ділянкою, передачі відповідних прав, а також законності угод **між рівноправними сторонами**, може розглядатися за правилами КАСУ, - помилковий.

Отже, оскільки позов виник зі спірних правовідносин, що мають цивільно-правовий характер і **не пов'язаний безпосередньо із здійсненням владних управлінських повноважень**, він не відноситься до компетенції судів адміністративної юрисдикції та не може ними розглядатися.

Аналогічна позиція міститься у інформаційному листі ВГСУ від 06.08.08 р. № 01-8/471 та в інформаційному листі від 12.03.09 р. № 01-08/163, в яких ВГСУ зазначає, що якщо предметом спору є право власності на земельну ділянку або право користування нею, в тому числі відновлення порушеного права третьою особою, яка на підставі рішень владних органів претендує на спірну земельну ділянку, **то такий спір є спором про право** і незалежно від участі в ньому органу, яким земельна ділянка надана у власність або у користування, повинен вирішуватися в порядку господарського судочинства.

2. Враховуючи вище викладене, на окрему увагу заслуговує позиція ВАСУ у оглядовому листі від 21.12.07 р. № 1329/9/1/13-07, відповідно до якої справи про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування про відмову у наданні земельних ділянок у власність є адміністративними. Свою позицію Колегія суддів ВАСУ обґрунтовує тим, що, на її думку, передумовою виникнення права власності чи користування земельною ділянкою, здійснення інших дій щодо оформлення цього права згідно чинного земельного законодавства України є рішення органу місцевого самоврядування, як суб'єкта владних повно-



важень. Отже, Колегія вважає, що орган місцевого самоврядування є органом у здійсненні владних управлінських функцій згідно земельного законодавства в частині надання земельних ділянок у власність чи користування, передачі їх в оренду, і тільки після розгляду таких питань та прийняття відповідних рішень виникають певні зобов'язання та визнання прав, здійснення певних дій щодо виконання прийнятого рішення.

На нашу думку, з такою позицією ВАСУ погодитися неможливо, так як порядок реалізації права власності на землю передбачено ч. 2 ст. 78 ЗКУ, відповідно до якого реалізація зазначеного права здійснюється на підставі Конституції України, цього Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них.

Відповідно до ст. 324 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) від імені Українського народу права власника землі (земельної ділянки) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією України.

Стаття 13 Конституції України встановлює, що земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 374 ЦКУ суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.

Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників (ч. 1 ст. 1 цього ж Кодексу).

Принцип рівності права власності на землю реалізується, зокрема, у п. «б» ст. 5 ЗКУ, який передбачає забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави.

Таким чином системний аналіз чинного законодавства України свідчить, що **правовідносинам з реалізації права власності на землю властивий приватноправовий характер, заснований на юридичній рівності сторін.** В той же час справі адміністративної юрисдикції притаманний спір у правовідносинах, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні.

При цьому можна погодитися з позицією Колегії судів ВАСУ лише в частині земельних спорів за учас-

тю органів місцевого самоврядування, пов'язаних з організацією землеустрою, координацією діяльності місцевих органів земельних ресурсів, здійсненням контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства, встановленням та зміною меж районів у містах з районним поділом тощо, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією права власності на землю та яким притаманне адміністративне підпорядкування однієї сторони другій стороні.

3. З наведених прикладів рекомендуємо при визначенні предмету спору звертати уваги не лише на сутність правовідносин та суб'єктний склад сторін, а й ретельно аналізувати норми матеріального права чинного законодавства, що регулюють правовідносини, в яких виник спір.

Так, у справі за позовом Чернігівського міжрайонного природоохоронного прокурора в інтересах держави в особі Державного управління екології та природних ресурсів у Чернігівській області до ТОВ «Праця Стольне» **про стягнення суми**, ВГСУ відмовив ТОВ «Праця Стольне» у прийнятті касаційної скарги на постанову Київського апеляційного господарського суду виходячи з того, що дана справа є справою адміністративної юрисдикції, розгляд якої належить до компетенції адміністративних судів, **оскільки однією із сторін у ній є орган виконавчої влади**, а саме - територіальний орган Міністерства охорони навколишнього природного середовища України - Державне управління екології та природних ресурсів по Чернігівській області, який у даному випадку, на думку ВГСУ, здійснював владні управлінські функції відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (лист ВГСУ від 01.01.09 р.).

ВСУ ухвалу ВГСУ у згаданій справі скасував, касаційну скаргу відповідача передав до ВГСУ для розгляду по суті, зазначивши таке.

Підсудність справ адміністративним судам визначена ст. 17 КАСУ. Прокурор у даному випадку пред'явив позов про відшкодування шкоди, яка заподіяна незаконною порубкою лісу. Порядок відшкодування такої шкоди передбачається нормами ЦКУ, зокрема його ст. 1166.

Таким чином, **правовідносини між сторонами виникли не з владних повноважень, а з приводу заподіяння шкоди, тобто з делікту.** Оскільки такі правовідносини регулюються нормами ЦКУ, то висновок ВГСУ про те, що справи даної категорії відносяться до адміністративної юрисдикції, є неправомірним.



II. Помилки щодо правил підсудності у справах щодо вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади

Звертаємо увагу, - вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, **якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.**

Так, у спорі Товариства з ДПІ про відшкодування шкоди рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін ухвалою апеляційного суду, задоволено позов Товариства та стягнуто з органу державної податкової служби на користь Товариства майнову шкоду.

Місцевий суд мотивував своє рішення тим, що у товариства не було податкового боргу, а тому податковий орган безпідставно здійснив реалізацію матеріальних цінностей позивача після набуття чинності пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закону України від 21.12.2000 р. № 2181-III «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (далі – Закон № 2181), де зазначено, що списанню з платників податків підлягають пеня та штрафні санкції, нараховані на податковий борг, визначений у пп. 18.1.1 та 18.1.2 цього пункту, та несплачені до дня набрання чинності цією статтею, у тому числі пеня та штрафні санкції, нараховані у зв'язку з порушенням строків розрахунків під час здійснення операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Зазначений висновок повністю підтримав суд апеляційної інстанції. При цьому зазначену справу судом апеляційної інстанції розглянуто за правилами КАСУ.

Переглядаючи рішення судів попередніх інстанцій у касаційному порядку, ВАСУ вказав, що суд апеляційної інстанції виніс ухвалу з помилковим застосуванням норм КАСУ, оскільки розглядаючи спір про відшкодування майнової шкоди, **позивачем не ставились вимоги про захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, і, відповідно, судами такі вимоги не розглядалися. Тобто мав місце спір про захист цивільного права щодо безпідставного здійснення реалізації матеріальних цінностей позивача після набуття чинності пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закону № 2181, який не належить до сфери публічно-правових відносин.**

Зазначена позиція ВАСУ ґрунтується на вимогах ст. 21 КАСУ, відповідно до якої вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, **якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.** Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства (оглядовий лист ВАСУ від 21.12.07 р. № 1329/9/1/13-07).

III. Помилки щодо правил підсудності у справах з особливостями процесуального порядку їх розгляду

1. У справі **про визнання нечинними наказів** Фонду державного майна України (постанова від 04.11.08 р.) спір судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій було вирішено за правилами адміністративного судочинства. При цьому вказаними судами встановлено, що спірні правовідносини виникли між сторонами з приводу приватизації майна, яке перебуває на балансі підприємства, включеного до переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Колегія суддів судової палати в адміністративних справах ВСУ скасувала рішення попередніх судів, так як суди всіх інстанцій помилково виходили з того, що спір у справі належав до адміністративної юрисдикції. Колегія звернула увагу, що суди не врахували таке: ч. 2 ст. 2 КАСУ передбачено, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, **крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією або законами України встановлено інший порядок судового провадження.** Згідно з позицією Колегії вказану норму слід розуміти в системному зв'язку із ч. 1 тієї самої статті, з якої випливає, що захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб шляхом оскарження до адміністративного суду будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень можливий лише у сфері публічно-правових відносин.

Підвідомчість справ визначається процесуальним законом. У ч. 1 ст. 12 ГПКУ зазначено, що господарським судам підвідомчі, зокрема справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, **у тому числі щодо приватизації майна.** Таким чином, згідно з позицією



Колегії спір у справі не належав до сфери публічно-правових відносин.

Отже, враховуючи суб'єктний склад справи та предмет спору, на перший погляд є всі ознаки спору у сфері публічно-правових відносин. Так, правовідносинам у сфері приватизації притаманний змішаний метод правового регулювання, та імперативні приписи є їх невід'ємною складовою. Але законодавець передбачив порядок вирішення спорів у цій сфері саме за правилами ГПКУ, так як зазначені правовідносини пов'язані з реалізацією права власності на майно, тобто базуються на юридичній рівності, вільному волевиявленню та майновій самостійності їх учасників.

На завершення прикладу - увага! Якщо підвідомчість спору прямо не передбачена процесуальним законом, а є лише відсилочна норма у певному нормативному акті щодо можливості звернення до певного суду за захистом порушених прав, свобод чи інтересів, то слід брати до уваги рекомендації, що викладені нижче.

2. Спори за участю Антимонопольного комітету України (далі - АМКУ).

У справі за позовом Комунального підприємства «Донецькміськводоканал» до АМКУ про визнання недійсним рішення останнього, ВАСУ провадження за касаційною скаргою позивача на рішення судів першої та апеляційної інстанцій закрив і направив справу на розгляд до ВГСУ, оскільки зробив висновок, що ця справа не належить до компетенції адміністративних судів. Такого висновку ВАСУ дійшов на підставі того, що справа не може розглядатись у порядку адміністративного судочинства, оскільки згідно з ч. 1 ст. 60 Закону України від 11.01.01 р. № 2210-III «Про захист економічної конкуренції» (далі - Закон про захист економічної конкуренції) **заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів АМКУ до господарського суду у двомісячний строк із дня його одержання.**

Колегія судів судової палати в адміністративних справах ВСУ не погодилась з прийнятим рішенням ВАСУ у зазначеній справі та скасувала його. В обґрунтування свого рішення Колегія вказала, що відповідно до ст. 1 Закону України від 26.11.93 р. № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ визначено як державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, що відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень, наведеним у ст. 3 КАСУ. Таким чином, на думку Колегії, спори за участю органів АМКУ щодо виконання ними своїх повноважень є публічно-правовими.

Далі Колегія зазначає, що Закон про захист економічної конкуренції містить спеціальні норми - щодо захисту економічної конкуренції, а також загальні - щодо порядку захисту суб'єктом господарювання прав, порушених органами АМКУ. Проте цей Закон не є процесуальним і після набрання чинності КАСУ не може визначати компетенцію судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю органів АМКУ (Постанова від 07.10.08 р.).

При цьому Колегія зазначила, що справи **за заявами органів АМКУ** з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції, повинні розглядатися за правилами п. 3 ч. 1 ст. 12 ГПКУ.

Отже, вказані рекомендації Колегії судів судової палати в адміністративних справах ВСУ слід розуміти так, що спори за участю АМКУ підвідомчі господарським судам лише в тому випадку, якщо спір виник за позовом органів АМКУ. В усіх інших випадках спори за участю органів АМКУ щодо виконання ними своїх повноважень повинні розглядатися за правилами КАСУ.

Зазначена позиція Колегії на перший погляд уявляється дещо суперечливою. Але така ситуація сталася через те, що, з одного боку, після набрання чинності КАСУ спори за участю АМКУ відповідають всім ознакам справи адміністративної юрисдикції. З іншого, - законодавець мав би внести зміни до ГПКУ в частині виключення підвідомчості господарським судам спорів **у справах за заявами органів АМКУ** з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції. А відтак, згідно з вимогами ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, ч. 1 ст. 1 та ч. 3 ст. 6 Закону України від 07.02.02 р. № 3018-III «Про судоустрій України» (далі - Закон про судоустрій) суди вимушені розрізняти спори за участю органів АМКУ на підвідомчість господарським судам та підвідомчість адміністративним судам, про що вказано вище.

3. Якщо врахувати вище викладені висновки, окремим заслугове на увагу позиція ВГСУ у інформаційному листі від 12.03.09 р. № 01-08/163 щодо підсудності господарським судам справ у спорах, пов'язаних з правопорушеннями у сфері містобудування.

Так ВАСУ відносить справи у спорах, пов'язаних з правопорушеннями у сфері містобудування до підвідомчості господарським судам. Правовою підставою для цього згідно з позицією ВАСУ є положення, закріплені у ст. 4 Закону України від 14.10.94 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» (далі - Закон № 208), відповідно до якого рішення у справах про правопорушення у сфері містобудування, передбачені цим Законом, **може** бути оскаржено до господарського суду.



Однак, на нашу думку, з такою позицією не можна погодитися виходячи з такого.

По-перше, зазначена норма є диспозитивною, а не імперативною, що не виключає права особи, яка вважає, що її права та охоронювані законом інтереси порушені, звертатися з відповідним позовом до адміністративного суду.

По-друге, відповідно до ч. 1 та 2 ст. 2 Закону № 208 справи про правопорушення, передбачені цим Законом, розглядаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її територіальними органами. Згідно з положеннями цієї ж статті вказані органи здійснюють державний нагляд за додержанням підприємствами вимог містобудівної документації, місцевих правил забудови населених пунктів, державних стандартів, норм і правил при здійсненні проектування, будівельних робіт, виготовленні будівельних матеріалів, виробів і конструкцій. Отже, однією зі сторін спорів, пов'язаних з правопорушеннями у сфері містобудування є державний орган зі спеціальними владними повноваженнями, який, зокрема, здійснює владні управлінські функції шляхом притягнення правопорушників до відповідальності у вигляді накладення штрафів. Відповідно до ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на: п. 1 ч. 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. Згідно з постановою Пленуму ВАСУ від 06.03.08 р. № 2 **до правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності**, які прийняті суб'єктами владних повноважень.

По-третє, Закон № 208 не є процесуальним і після набрання чинності КАСУ не може визначати компетенцію судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів.

Отже, на підставі викладеного, вважаємо, що справи у спорах, пов'язаних з правопорушеннями у сфері містобудування, належать до юрисдикції адміністративних судів.

IV. Помилки щодо правил підсудності у справах, однією зі сторін у яких є державний виконавець або орган державної виконавчої служби (далі – ДВС)

Основним законом України, який визначає умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають

примусовому виконанню, у разі невиконання їх у добровільному порядку є Закон України від 21.04.99 р. № 606-XIV «Про виконавче провадження» (далі – Закон про виконавче провадження).

Стаття 85 вказаного Закону передбачає, що у виконавчому провадженні на дії (бездіяльність) державного виконавця та інших посадових осіб ДВС по виконанню рішення або відмову у здійсненні передбачених цим Законом дій стягувачем чи боржником може бути подана скарга до начальника відповідного органу ДВС, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, **або до відповідного суду**.

ГПКУ, а саме ст. 121², передбачає порядок оскарження дій чи бездіяльності органів ДВС, відповідно до якого скарги на дії чи бездіяльність органів ДВС щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані стягувачем, боржником або прокурором протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії, або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена.

Разом з тим провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності ДВС передбачено також КАСУ, а саме його ст. 181, відповідно до якої учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Так за правилами якого ж судочинства необхідно розглядати справи щодо захисту прав, свобод чи інтересів з приводу рішень, дій або бездіяльності ДВС?

Враховуючи вищевикладене, для правильного визначення підвідомчості спору з приводу рішень, дій або бездіяльності ДВС рекомендуємо враховувати наступне.

1. Рішення, дії або бездіяльність ДВС при виконанні судового рішення, **за загальним правилом, оскаржуються до суду, який видав виконавчий документ**.

Так, ухвалою ВГСУ від 23.11.05 р. касаційна скарга Товариства - боржника у виконавчому провадженні по примусовому виконанню наказу господарського суду на ухвалу цього ж суду від 20.09.05 р. разом зі справою передана до ВГСУ на підставі п. 7, 10 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАСУ.

Однак ВАСУ відмовив у відкритті провадження у зазначеній справі на підставі того, що ухвала госпо-



дарського суду від 20.09.05 р. прийнята за результатами розгляду скарги боржника на дії органу ДВС **щодо виконання наказу господарського суду**, тому провадження по зазначеній скарзі необхідно розглядати за правилами ст. 121² ГПКУ й відповідно справа не є адміністративною, а відтак не підлягає касаційному розгляду в порядку адміністративного судочинства (оглядовий лист ВАСУ від 09.01.08 р. № 7/9/1/13-08).

Викладені положення щодо загальних правил підсудності по зазначеним категоріям справ відповідають й приписам ст. 383 ЦПКУ, згідно з якими учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС **під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу**, порушено їх права чи свободи.

Тобто, у разі виконання судового рішення по цивільній справі учасникам виконавчого провадження та особам, які залучаються до проведення виконавчих дій, слід звертатися із скаргою на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС **за правилами цивільного судочинства**.

2. Відповідно до ст. 10 Закону про виконавче провадження учасниками виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності - суб'єкти господарювання, а у необхідних випадках залучаються поняті, а також працівники органів внутрішніх справ, представники органів опіки і піклування, інших органів і установ у порядку, встановленому цим Законом.

Згідно зі ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Частина 2 ст. 55 Конституції закріплює норму, відповідно до якої, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Преамбула Закону про судоустрій наголошує, що цей Закон визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

Згідно з нормою, закріпленою у ч. 3 ст. 6 вказаного Закону ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом.

Відповідно до статті 121² ГПКУ скарги на дії чи бездіяльність органів ДВС щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані **стягувачем, боржником або прокурором**

протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії, або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, у порядку господарського судочинства дії чи бездіяльність державного виконавця можуть бути оскаржені **лише стягувачем, боржником або прокурором і тільки при виконанні рішень у господарських справах**.

Позовні ж заяви з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, ухвалених (вчинених) під час виконання *рішень у господарських справах*, подані особами, які зазначеною нормою не визначені як суб'єкти оскарження, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Вказана правова позиція цілком співпадає з поглядом ВАСУ (лист від 28.09.09 р. № 1276/10/13-09).

Разом з тим слід зазначити, що на відміну від господарського судочинства, **цивільне судочинство не розрізняє спеціальних суб'єктів оскарження**, які мають право звернутися до суду цивільної юрисдикції на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС під час виконання рішення суду у цивільній справі.

3. При визначенні підсудності спору, пов'язаного з проведенням державним виконавцем дій з виконання рішення господарського суду, слід виходити з норм процесуального законодавства, яке було чинним на час ухвалення цього судового рішення, з урахуванням подальшого розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами.

У грудні 2005 року АКБ **звернувся з позовом до ДВС про визнання протиправними дій відповідача і скасування його вимоги** від 13.12.05 р. № 318/10-б, якою позивача зобов'язано вчинити дії щодо списання та зарахування у власність держави в особі ФДМ пакета акцій ВАТ «Нікопольський завод феросплавів».

Господарський суд м. Києва постановою від 16.06.06 р. в задоволенні позову відмовив.

28.11.06 р. Київський апеляційний господарський суд рішення суду першої інстанції скасував та ухвалив нове, яким задовольнив позовні вимоги.

ВАСУ ухвалою від 13.03.08 р. постанову апеляційного суду скасував і провадження у справі закрит, пославшись на те, що цей спір не повинен розглядатися в порядку адміністративного судочинства та відповідно до ст. 85 Закону про виконавче провадження підлягає розгляду в порядку господарського судочинства.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ не погодилась з рішенням ВАСУ по цій

справі та скасувала його, вказавши, що Державний виконавець проводив дії з виконання наказу господарського суду м. Києва від 30.09.05 р., виданого на виконання постанови Київського апеляційного господарського суду від 25.07.05 р. та постанови ВГСУ від 26.08.05 р. У той період до набрання чинності КАСУ 1 вересня 2005 року, зазначені суди діяли як адміністративні. Отже спір у справі був адміністративним, тому справа повинна розглядатися за правилами адміністративної юрисдикції (постанова від 09.09.08 р. № 08/163).

На завершення теми щодо проблем розмежування підвідомчості адміністративних справ звертаємо увагу на роз'яснення Пленуму ВСУ «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів» (Постанова від 12.06.09 р. № 6), в яких зазначено, що у розумінні положень ч. 1 ст. 2, п. 1, 7 і 9 ст. 3, ст. 17, ч. 3 ст. 50 КАСУ суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення **не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ.**

ВИСНОВКИ

За результатами системного аналізу чинного законодавства та судової практики ще раз визначимо сутність справи адміністративної юрисдикції.

*Отже, справою адміністративної юрисдикції є переданий на вирішення адміністративного суду **публічно-правовий спір**, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта.*

З наведеного поняття справи адміністративної юрисдикції виокремимо чіткі ознаки, які її характеризують:

1. спір виникає у публічно-правових правовідносинах, **які засновані на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні** однієї сторони другій стороні;

2. предметом спору можуть бути лише рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, **які зачіпають права, свободи чи інтереси саме сторони у справі;**

3. однією зі сторін спору є суб'єкт владних повноважень, **необхідною ознакою якого є здійснення** цим суб'єктом **владних управлінських функцій** на основі законодавства **саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.**

Таким чином, під поняттям «здійснення владних управлінських функцій» слід розуміти поведінку суб'єкта, законодавчо наділеного повноваженнями керувати у конкретних правовідносинах поведінкою іншого (інших) суб'єктів, які відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта.

Отже, якщо стороною у спірних правовідносинах є суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа), який взагалі законодавчо наділений певними владними повноваженнями, але у конкретних спірних правовідносинах не здійснює владні управлінські функції, то справа не підвідомча адміністративному суду.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

У цій статті розглянуто найбільш типові ситуації щодо порушення правил адміністративної судової юрисдикції, які найчастіше зустрічаються у судовій практиці.

На завершення рекомендуємо зацікавленим особам при вирішенні питання щодо підвідомчості справи враховувати наступне:

- якщо спірні правовідносини пов'язані з реалізацією права власності (в тому числі в сфері приватизації) та позовні вимоги впливають із відносин, що мають приватноправовий характер, то незалежно від наявності у спорі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, спір не підвідомчий адміністративним судам;

- аналогічно не підвідомчий адміністративним судам спір за участю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, якщо він пов'язаний з відшкодуванням шкоди та позовні вимоги пов'язані з захистом цивільного права;

- спори, що виникають у сфері економічної конкуренції, та у яких однією зі сторін є АМКУ, розглядаються за правилами КАСУ (*окрім випадків, передбачених у наступному пункті*);



- спори у справах за заявами органів АМКУ з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції, розглядаються за правилами ГПКУ;

- якщо існує конкуренція норм процесуального та іншого закону щодо порядку захисту у суді прав, свобод та інтересів від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, **слід керуватися приписами процесуального закону;**

- рішення, дії або бездіяльність ДВС при виконанні судового рішення, за загальним правилом, **оскаржу-**

ються до суду, який видав виконавчий документ. При цьому слід звертати увагу на певні особливості щодо суб'єктів оскарження у зазначеній категорії справ, передбачені відповідним процесуальним законом.

Ігор КАЛІТВЕНЦЕВ
керуючий партнер
ЮК «КПД Консалтинг»