

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО
ТА ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС**

ДУБИНСЬКИЙ О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
виконуючий обов'язки завідуючого
кафедри правознавства
(Національний університет
кораблебудування імені адмірала Макарова)

УДК 342.951

**СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ УКЛАДАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДОГОВОРІВ:
ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

У даній статті автор встановлює конкретні критерії розмежування судової юрисдикції щодо розгляду справ з приводу укладання та виконання договорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень.

Ключові слова: *договори, адміністративна юрисдикція, господарська юрисдикція.*

В данній статті автор встановлює конкретні критерії розмежування судової юрисдикції відносно розгляду справ з приводу укладання та виконання договорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень.

Ключевые слова: *договор, административная юрисдикция, хозяйственная юрисдикция.*

In this article an author sets the concrete criteria of differentiating of judicial jurisdiction in relation to consideration of businesses concerning a conclusion and performing contract, one of sides of which there is a subject of state power.

Key words: *agreement, administrative jurisdiction, economic jurisdiction.*

Вступ. Постійна трансформація та результати чисельних реформ призвели до значних змін сучасної системи державного управління в порівнянні з тією, що існувала на початку становлення України як правової демократичної держави. Свого часу важливим кроком для приведення засобів та методів державного управління у відповідність з демократичними умовами стала відмова від здійснення управлінської діяльності за допомогою виключно односторонньо-владних розпоряджень, поступове впровадження в інститут державного управління так званих договірних форм. Сучасне державне управління вже не є можливим без існування такої сфери управлінських повноважень, як адміністративні договори.

На сучасному етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання виступає вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, при яких кожній людині гарантується реальне дотримання та охорона її прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

Правова проблема адміністративних договорів обумовлена тим, що вони виникають у тих сферах, де складаються адміністративно-правові відносини, а їх метою є реалізація публічно-правових інтересів. Вони застосовуються у межах компетенції суб'єктів владних повноважень.

Неоднозначність поняття та сфери застосування адміністративних договорів зумовила те, що багато науковців розглядають даний інститут з різних позицій та трактують його по-різному.

Проблемами поняття, ознак, сутності, правової природи, предмета адміністративного договору займалися в різні часи радянські, вітчизняні та російські вчені: А.А. Абдурахманов, В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, К.К. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, А.В. Дьомін, А.П. Коренєв, Ю.М. Козлов, А.І. Лістратов, В.К. Колпаков, О.В. Константи́й, О.С. Лагода, В.С. Мартемянов, Ю.В. Мельник, В.І. Новосьолов, В.Г. Розенфельд, О.П. Рябченко, А.А. Савостін, Ю.Н. Старілов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тіхоміров, О.І. Харитонова, Б.Б. Хангельдієв, В.А. Юсупов.

Але основна практична проблема, що виникає у сфері використання адміністративних договорів, стоїть у порядку розгляду спорів, що виникають з приводу договорів, учасниками яких є суб'єкти владних повноважень: у порядку встановленому Господарським процесуальним кодексом України чи Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України).

Постановка завдання. Мета даної статті полягає у встановленні конкретних критеріїв розмежування судової юрисдикції щодо розгляду справ з приводу укладання та виконання договорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень.



Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення наступних задач: дослідити основні підходи вчених до визначення поняття та сутності адміністративних договорів; встановити та охарактеризувати особливості адміністративних договорів; на основі конкретних прикладів проаналізувати неоднороззначність сутності форми договірних відносин; розглянути основні правові позиції судових органів щодо розмежування господарської та адміністративної юрисдикції при розгляді спорів з приводу укладення та виконання договорів, однією із сторін якого виступає суб'єкт владних повноважень; встановити та охарактеризувати правову природу відносин, що виникають у зв'язку з укладанням та виконанням договорів, однією із сторін яких є суб'єкти владних повноважень.

Результати дослідження. На думку Д.М. Бахраха, адміністративний договір являє собою вид угод, в яких рівноправність сторін так чи інакше пов'язана з владними повноваженнями однієї або навіть обох договірних сторін. Такі договори досить часто називаються угодами. Згідно до більш повного визначення, на думку вченого, адміністративний договір – це заснований на адміністративно-правових нормах і вироблений в публічних інтересах у результаті добровільного узгодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт адміністративної влади, багатосторонній акт, що встановлює (припиняє чи змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [1, с. 32].

Піскотін М.І. називає адміністративні договори засобом реалізації управлінських завдань та функцій. В своїх судженнях він виходить з того, що адміністративний договір виступає особливим засобом державного управління в певній сфері суспільного життя. Укладаючи дані договори, державні органи діють на основі норм адміністративного права, реалізують публічні цілі та функції, в багатьох випадках володіють повноваженнями прерогативного характеру [2, с. 78].

Дьомін А.В. пропонує наступне визначення адміністративного договору: всі публічно-правові угоди, які укладаються органами державної влади та місцевого самоврядування, за винятком міжнародних та процесуальних, тобто управлінська угода не менше як двох суб'єктів адміністративного права, яка укладається на основі норм адміністративного права у публічних цілях, опосередковує управлінські горизонтальні (координаційні) відносини, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, які виходять за рамки приватного права [3, с. 22; 4, с. 10].

В.А. Юсупов характеризує адміністративний договір як «особливу форму правового опосередкування регулятивних відносин, яка використовується в тих випадках, коли суб'єкти управління якимось окремими сторонами своєї діяльності виявляються юридично рівними, виникає необхідність цілеспрямованої координації їх роботи» [5, с. 55].

Савостін А.А. вважає, що адміністративний договір – це укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженим проявом волі сторін відносно єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією із сторін є орган державного управління або його законний представник [6, с. 52].

На думку Стефанюка В.С., адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага [7, с. 12].

Вчений Авер'янов В.Б. визначає адміністративний договір як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін [8, с. 291].

Ю.П. Битяк зазначає, що адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом як одностороннім волевиявленням державного органу влади та договором приватно-правового характеру. З теоретичних позицій автор визначає зміст адміністративного договору як багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін. Однією зі сторін угоди завжди є суб'єкт виконавчої влади [9, с. 154].

Дослідивши позиції вчених, ми можемо говорити про те, що адміністративний договір має дві особливості – правову та управлінську. З однієї сторони, він виступає частиною управлінської діяльності, а з іншої – має правові особливості механізму державного правового регулювання, тому характеристика юридичного значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави є комплексною: адміністративний договір має нормативний характер, встановлює, змінює або припиняє права для його учасників, регулює певні кола суспільних відносин, визначає порядок управління, виступає як юридичний факт, тобто є фактичною підставою для формування нових адміністративних правовідносин, створення нового правового статусу для різних суб'єктів права. За допомогою адміністративного договору норми адміністративного права втілюються у життя, іншими словами, здійснюється перехід юридичних розпоряджень у конкретні адміністративні розпорядження.

Що ж стосується нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу публічних відносин, то тільки КАС України визначає поняття адміністративного договору. Відповідно до п. 14 ст. 3 КАС України ад-



міністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [10].

Застосування норм КАС України здійснюється з широкого кола питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів у державному управлінні, а чинне законодавство, яке регулює відносини, що складаються з приводу укладання адміністративних договорів, сформувалося ще до часу набуття чинності КАС України. Такий стан речей викликає існування плутанини: у деяких випадках при вирішенні спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, потрібно виходити з адміністративно-правової природи цього договору, здійснювати її розмежування з господарсько-правовою та цивільно-правовою природою, що, безумовно, надзвичайно ускладнює та затягує процес захисту прав і законних інтересів у адміністративних судах. Так, у окремих випадках, якщо справа надходить до господарського суду, а одним з учасників є орган, наділений владними повноваженнями, її передають до адміністративного суду або вирішують у порядку, передбаченому КАС України, незважаючи на те, що є предметом спору.

Прикладами неоднозначності сутності форми договірних відносин є державне замовлення та договір доручення.

Державне замовлення є одним з основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. Договірна (контрактна) основа державного замовлення, сам вид договору – державний контракт – чітко визначені. Державними замовниками відповідно до Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [11] визначені Верховна Рада України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи – головні розпорядники коштів державного бюджету. Та незважаючи на те, що в даному випадку договір названий державним контрактом, його правова природа є господарською, оскільки відносини з приводу його укладання виникають на основі норми господарського права, мають місце господарські зобов'язання. Разом з тим, мета укладання є суто управлінською – розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізація державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування державних органів, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Відповідно до Порядку управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній та державних холдингових компаній, які перебувають у загальнодержавній власності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.1996 № 973 [12], управління акціями названих господарських товариств, що перебувають у загальнодержавній власності, здійснює призначена Міністерством вугільної промисловості України уповноважена особа (нині – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13]). Відносини між ними регулюються договором доручення (абз. 2 п. 2 Порядку управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній та державних холдингових компаній, які перебувають у загальнодержавній власності).

Як бачимо договір доручення у цій постанові не названий адміністративним договором, однак його правова природа є адміністративною у зв'язку з наступними характеристиками:

- договір виникає у сфері діяльності органу виконавчої влади з приводу реалізації ним владних повноважень;
- підставою виникнення договору є правозастосовний акт – рішення, прийняте за результатами конкурсу;
- даний договір має організуючий характер;
- метою такого договору є задоволення публічних інтересів.

Тож цілком закономірно виникає питання про те, до сфери якої юрисдикції відносити спори, що виникають з приводу укладання та виконання договорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень: господарської чи адміністративної. Вирішення зазначеної проблеми нерозривно пов'язано із встановленням правової природи відносин, що виникли у зв'язку з укладанням та виконанням договору, однією із сторін якого є суб'єкт владних повноважень.

Звернення до правових позицій вищих судових органів дозволяє виділити Постанову Верховного Суду України від 13 жовтня 2009 р. № 09/209 [14], де вказано про те, що розгляду в порядку адміністративного судочинства підлягає публічно-правовий спір з приводу укладання та виконання договору, зміст якого складають права та обов'язки сторін щодо реалізації владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін. Але у цій постанові використано термін «владні управлінські функції», який потребує додаткового тлумачення.

Такий складний шлях вирішення питання у суді є неефективним і неминуче буде призводити до затягування процесу прийняття рішення. Тому чинне законодавство потребує істотних змін, а також узгодження із господарським законодавством з питань уникнення можливих ситуацій конкуруючої юрисдикції.



З питань розмежування судових юрисдикцій існують правові позиції вищих судових органів. Відносно нещодавно було прийнято Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [15]. Ця правова позиція Вищого адміністративного суду України передбачає необхідність звернення суддів до правової доктрини щодо поділу права на публічне та приватне, а також застосування законодавчих критеріїв, що містяться у нормах статей 3 і 17 КАС України [10].

Зауважимо, що, вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

– понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України;

– визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України;

– встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України);

– встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

За таких умов виходить, що суддя, при вирішенні питання про відкриття провадження, має здійснювати і теоретичний аналіз поряд з аналізом чинного законодавства, про що свідчить використання термінів «управлінські відносини», «владні управлінські функції» (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), сучасна сутність і зміст яких зазнають постійної трансформації.

Висновки. Адміністративні договори потребують спеціального правового регулювання, що викликано нормативним характером деяких із них, а також особливостями адміністративно-правового статусу органів влади – учасників таких договорів.

Спираючись на концептуальні положення адміністративно-правових відносин, у випадку вирішення спору у сфері господарювання за участі державних та інших органів, які не є суб'єктами господарської діяльності, можна запропонувати такі критерії розмежування судової юрисдикції із віднесенням спорів, що виникають з приводу укладання та виконання договорів, до компетенції адміністративних судів:

1) спір за участі державного органу або органу місцевого самоврядування виникає у відносинах з приводу дії суб'єкта юридично-владних повноважень у зв'язку із виконанням своїх управлінських функцій та функції правової охорони громадського порядку;

2) відносини, пов'язані з виконанням суб'єктом юридично-владних повноважень, можуть виникати за ініціативи будь-якої зі сторін;

3) діяльність суб'єкта юридично-владних повноважень не потребує надання згоди іншою стороною.

Так, для правильного вирішення питання щодо віднесення спору з приводу укладання та виконання договорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень, до адміністративної юрисдикції має виконуватися умова виключно сукупного застосування зазначених вище критеріїв.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Административная ответственность/Д.Н. Бахрах. – Пермь: Кн. изд-во, 1966. – 193 с.
2. Пискотин М.И. Советское бюджетное право/М.И. Пискотин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 312 с.
3. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора./А.В. Демин. – Красноярск. – 1998. – 93 с.
4. Приймаченко Д. Використання адміністративних договорів у діяльності митних органів/Д. Приймаченко// Право України. – 2006. – № 8, С. 20-24;
5. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления/В.А. Юсупов. – М., 1979. – 180 с.
6. Савостин А.А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие, классификация)/А.А. Савостин//Юрист. – 2001. – № 11. – С. 52-55
7. Стефанюк В.С. Адміністративний договір – вимога сьогодення/В.С. Стефанюк//Право України. – 2003. – № 11, С. 11-16.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: [у 2 т.]/ред. колегія: Авер'янов В.Б. та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 592 с.
9. Адміністративне право України: підручник/Ю.П. Битяк, В.М. Гаршук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV//Урядовий кур'єр – 2005. – № 153./153-154.
11. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб: Закон України від 22.12.1995 № 493/95-ВР//Відомості Верховної Ради України – 1996 р. – № 3. – ст. 9.
12. Порядок управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній та державних холдингових компаній, які перебувають у загальнодержавній власності



[Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.1996 № № 973//Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/973-96-%D0%BF>.

13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010//Урядовий кур'єр – 2010. – № 234.

14. Постанова Верховного Суду України від 13.10.2009 № 09/209 [Електронний ресурс]//Ліга Закон. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/V5091134.html.

15. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8//Юридичний вісник України. – 2013. – 06. – № 25.

КНЯЗЄВ В. С.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
(Національний університет
кораблебудування імені адмірала Макарова)

УДК 342.97

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АУДИТОРСЬКОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У даній статті автор розглядає організаційно-правові аспекти функціонування Аудиторської палати України, визначає недоліки останніх та на основі зарубіжного досвіду пропонує можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: аудит, аудиторська діяльність, правове регулювання.

В данной статье автор рассматривает организационно-правовые аспекты функционирования Аудиторской палаты Украины, определяет недостатки последних и на основании зарубежного опыта предлагает возможные пути их решения.

Ключевые слова: аудит, аудиторская деятельность, правовое регулирование.

In this article an author examines the public law aspects of the public Accountant chamber of Ukraine activity, determines the lacks of the last and on the basis of foreign experience offers the possible ways of their decision.

Key words: audit, public accountant activity, legal adjusting.

Вступ. Трансформація суспільства в цілому і трансформація суспільних відносин зокрема призводить врешті-решт до необхідності високої організації правового регулювання відносин в різноманітних сферах життєдіяльності людини.

Одним з найяскравіших індикаторів розвитку суспільства сьогодні виступає економічна сфера, адже саме вона поєднує в собі основні заходи, що дозволяють задовольняти потреби суспільства та окремого індивідууму. Відповідно, напрями економічної діяльності потребують належного організаційно-правового регулювання та контролю, задля подальшого розвитку та підвищення конкурентоспроможності країни в цілому.

Сьогоднішні реалії панування ринкової економіки дозволяють говорити про розширення підприємницької діяльності, що відповідно зумовило необхідність посилення контролю в цій сфері. Так, наряду з державними контролюючими органами в Україні набуває свого розповсюдження незалежний аудит, а отже, і аудиторська діяльність. Цей вид діяльності, як показує зарубіжний досвід, виступає невід'ємною складовою сучасної економічної системи. Проте аудиторська діяльність по своїй суті є нічим іншим як різновид підприємницької діяльності, а це означає, що вона також потребує наявності контролю державного органу, який буде забезпечувати правомірне провадження такої діяльності. Аудиторська діяльність має специфічну особливість, яка виокремлює її з поміж інших: ця діяльність здійснюється лише за наявності відповідного дозволяючого документа – сертифіката аудитора, тобто коло суб'єктів такої діяльності є обмеженим.

Сьогодні в Україні роль контролюючого органу аудиторської діяльності відведена Аудиторській палаті України (далі – АПУ), однак дана організація не є державним органом. Аудитори та аудиторська діяльність в Україні, особливо гостро в останні роки, стикаються з рядом проблем, основна частина яких, як виявилось, пов'язана саме з організаційно-правовими аспектами створення і функціонування АПУ.

Постановка завдання. Отже, мета даної статті – встановити конкретні недоліки в організаційно-правових аспектах функціонування Аудиторської палати України та запропонувати можливі шляхи їх вирішення,

