



УДК 342.922

ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІЗАЦІЙ САМОРЕГУЛІВНИХ ПРОФЕСІЙ

Левчишина О.Л., аспірант
кафедри адміністративного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті досліджено питання про визначення юрисдикції щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів за участю організацій саморегулівних професій. Проаналізовано організації саморегулівних професій і судову практику у справах за їх участю у вирішенні публічно-правових спорів. Визначено, що справи за участю організацій саморегулівних професій потрібно вирішувати в порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: організації саморегулівних професій, юрисдикція, публічно-правові спори.

В статье исследован вопрос об определении юрисдикции по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров с участием организаций саморегулируемых профессий. Проанализированы организации саморегулируемых профессий и судебная практика по делам с их участием в решении публично-правовых споров. Определено, что дела с участием организаций саморегулируемых профессий нужно решать в порядке административного судопроизводства.

Ключевые слова: организации саморегулируемых профессий, юрисдикция, публично-правовые споры.

Levchyshyna O.L. DETERMINATION OF JURISDICTION OVER THE CONSIDERATION AND RESOLUTION OF PUBLIC-LAW DISPUTES INVOLVING SELF-REGULATORY PROFESSION ORGANIZATIONS

The article deals with the issue of determining jurisdiction over the consideration and resolution of public-law disputes involving self-regulatory professional organizations. The self-regulatory professional organizations and judicial practice in cases with their participation in solving public-legal disputes are analyzed. The article determines that cases involving with the self-regulation profession organizations should be resolved in the procedure of administrative legal proceedings.

Key words: organizations of self-regulating professions, jurisdiction, public-legal disputes.

Постановка проблеми. З розвитком суспільних відносин і реалізацією принципу дерегуляції організації саморегулівних професій (далі – ОСП) набувають усе більшого значення.

В Україні існують розбіжності у визначенні судової юрисдикції у справах за участю ОСП, які полягають у тому, що чітко не визначено правову природу таких організацій, чи є вони суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) та чи спір за їх участю є публічно-правовим.

Логічним є те, що за наявності таких ознак ці спори розглядають у порядку адміністративного судочинства, проте є судові рішення, де суд розглядає справи за участю ОСП в межах цивільної юрисдикції.

Стан розробленості проблеми. Актуальність теми зумовлена тим, що відсутні наукові підходи, законодавче закріплення і стала судова практика щодо чіткого визначення юрисдикції в розгляді та вирішенні публічно-правових спорів за участю ОСП.

Важливо зазначити, що більша частина таких судових справ у Єдиному державному реєстрі судових рішень пов'язана з діяльністю Національної асоціації адвокатів України, їхніх організаційних форм (кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів і Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури) як показовим прикладом ОСП та розв'язання публічно-правових спорів за її участю. У науковому дослідженні саме на прикладі цих



справ ми проаналізуємо питання щодо визначення юрисдикції за участю ОСП.

Питання діяльності й функціонування ОСП досліджували такі науковці, як Н.Ю. Філатова, Т.А. Остапенко, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, Т.О. Коломоець та інші.

Мета статті – визначення правової природи ОСП і їх представників, а також юрисдикції у справах за їх участю.

Виклад основного матеріалу. Організації саморегулівних професій – це недержавні організації, засновані на членстві, що об'єднують представників певних професій, які встановлюють професійні правила, а також здійснюють контроль за дотриманням професійних правил, реалізують внутрішню діяльність таких організацій і надають публічні послуги. Держава делегує владні публічно-управлінські функції представникам визначених професій (адвокатам, нотаріусам, аудиторам, оцінювачам, арбітражним керуючим тощо), які, у свою чергу, об'єднуються в саморегулівні організації. Отже, можна стверджувати, що ОСП є іншими суб'єктами, яким держава делегувала владні публічно-управлінські чи публічно-адміністративні функції, вони є суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації).

Проаналізуємо представників ОСП та організацію, яку представляють професіонали. Стаття 59 Конституції України зазначає, що держава гарантує право на професійну правничу допомогу. Для надання професійної правничої допомоги діє адвокатура (ст. 131-2 Основного Закону України) [1]. Отже, інститут адвокатури в Україні спрямований на захист прав і свобод людини та громадянина. З метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів і вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування [1].

Важливо зазначити, що ст. 43 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначає, що адвокатське

самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката [2]. Стаття 45 Закону зазначає, що Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування [2]. Закон також визначає основні завдання НААУ й організаційні форми адвокатського самоврядування. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури утворюється з метою визначення рівня фахової підготовленості осіб, які виявили намір отримати право на зайняття адвокатською діяльністю, і вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності адвокатів. Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є колегіальним органом, завданням якого є розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури [2].

Аналіз положень ст. ст. 9, 41, 43, 50, 52 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» свідчить, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури виконує значну кількість функцій, які є управлінськими та публічно-адміністративними (організація і проведення кваліфікаційного іспиту, вирішення питань про допуск до професійної діяльності, вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, які є обов'язковими для виконання адвокатами, тощо), а саме: організаційна, кадрова, контрольна, владного впливу тощо, що дає змогу сформулювати висновок, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури цілком може бути визнана як «інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі спеціального законодавства», а отже, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є суб'єктом владних повноважень відповідно до визначення, закріпленого в ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [3].



Важливо наголосити, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури виконує функції на зразок державних дозвільних функцій.

Саме ця комісія приймає рішення щодо допуску до професійної діяльності адвоката, фактично дозволяє або забороняє йому займатися професійною діяльністю і здійснює контроль за діяльністю адвокатів. Це свідчить про владно-управлінський характер діяльності комісії. Отримання дозволів чи ліцензій притаманне діяльності державних органів, але ми робимо висновок, що і кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури виконує дозвільно-контрольну діяльність, яка притаманна саме державі та яку остання делегувала кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури.

Як було зазначено вище, НААУ є юридичною особою, яка діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, визначені в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Варто зауважити, що, відповідно до ч. 4 ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», НААУ утворюється з'їздом адвокатів України, не може бути реорганізована, а її ліквідація може бути здійснена лише на підставі закону, що дає змогу стверджувати, що в наявності ознаки юридичної особи публічного права, відповідно, НААУ є юридичною особою публічного права.

Її членами, згідно із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», стають усі особи, які мають свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю, з моменту державної реєстрації НААУ, інші ж особи стають її членами з моменту складання присяги адвоката України [2]. Спори, що виникають між адвокатами та організаційними формами адвокатського самоврядування, які входять до структури єдиної професійної саморегулювальної організації, є публічно-правовими.

Публічно-правовий спір, згідно з ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), – це спір, де однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або ін-

ший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [3].

Спір набуває ознак публічно-правового за умови не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій [10].

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [10].

НААУ у відповідних організаційних формах реалізує владні управлінські функції, адже вирішення питань про допуск до професійної діяльності, припинення чи зупинення такого дозволу, вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності є тими владними управлінськими функціями, виконання яких належить до ознак публічно-правового спору.

Аналізуючи вищезазначене, ми дійшли висновку, що справи за участю ОСП, у цьому випадку між організаційними формами адвокатського самоврядування та адвокатами, є публічно-правовими, а НААУ є суб'єктом владних повноважень, виходячи з положень КАСУ. Отже, юрисдикція в таких справах є адміністративною і справи, які виникають між ОСП, варто розглядати й вирішувати в порядку адміністративного судочинства.

Однак окремі судові рішення свідчать про те, що судді не солідарні з тією думкою, що справи за участю ОСП варто розглядати й вирішувати в порядку адміністративного судочинства. Прикладом цього може бути Постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах і Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України від 2 лютого 2016 року № 825/1440/14 у справі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Закарпатської області про визнання протиправним і скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії [4].

Суть справи полягає в тому, що особа звернулася до окружного адміністратив-



ного суду у зв'язку з тим, що Дисциплінарна палата Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Закарпатської області здійснювала обробку (розповсюдження, реалізацію, передачу) персональних даних щодо діяльності позивача на посаді голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Чернігівської області незаконно. На підставі оброблених персональних даних рішенням Дисциплінарної палати Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Закарпатської області від 28 березня 2014 року особу притягнуто до дисциплінарної відповідальності із застосуванням дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на зайняття адвокатською діяльністю строком на 1 рік. Позивач вважає такі дії відповідача та винесене рішення протиправними.

Суд першої інстанції – окружний адміністративний суд та апеляційний адміністративний суд позов задовольнили частково, а Вищий адміністративний суд України постанову суду першої інстанції й ухвалу апеляційного адміністративного суду скасував, а провадження в справі закрит.

Вищий адміністративний суд України, приймаючи таке рішення, вказав, що вимоги позивача належить розглядати в порядку цивільного судочинства, оскільки позивач не є особою, що проходить публічну службу, а відповідна Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури не є суб'єктом владних повноважень у розумінні положень КАСУ, тому справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Позивач, звертаючись до Верховного Суду України, акцентував увагу на неоднаковому застосуванні ч. 1 ст. 2 та п.п. 1, 7 ч. 1 ст. 3, ст. 17 КАСУ і ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [4].

У результаті Верховний Суд України задовольнив заяву позивача, а ухвалу Вищого адміністративного суду України скасував і справу направив на новий розгляд.

Верховний Суд України обґрунтував свою думку та зазначив, що відносини, які виникли між адвокатом і Кваліфіка-

ційно-дисциплінарною комісією адвокатури Закарпатської області з приводу застосування до нього дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на зайняття адвокатською діяльністю, є публічно-правовими, а спір – адміністративно-правовим, який, відповідно до ст. 2 КАСУ, є предметом розгляду адміністративних судів у порядку адміністративного судочинства.

Ми вважаємо, що суть питання з визначенням юрисдикції у справах за участю ОСП полягає в тому, що законодавче визначення «суб'єкт владних повноважень» і «делеговані владні управлінські функції» розкрито неповною мірою. Частина 2 ст. 17 КАСУ трактується суддями по-різному, що і призводить до неоднакової судової практики. Також мало досліджена правова природа таких суб'єктів, як ОСП. Ми вважаємо, що це є однією з причин, що судді не мають одностайної позиції щодо визначення ОСП як суб'єкта владних повноважень.

Повертаючись до судової практики, варто згадати Постанову Судових палат у цивільних та адміністративних справах Верховного Суду України від 17 лютого 2016 року № 6-2873цс15, де судді визначили, що на рішення органу адвокатського самоврядування з питань організації й діяльності адвокатури в силу положень п. 4 ч. 3 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється. Проте суддя Ю.Л. Сенін в окремій думці зазначив, що справа має публічний, владно-управлінський характер відносин, які виникли між сторонами у справі у зв'язку з прийняттям Радою адвокатів України рішення від 16 лютого 2013 року [6]. Отже, у справі, яка переглядалася, суди дійшли правильного висновку, що цей спір не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства, а його вирішення варто здійснювати в порядку адміністративного судочинства.

Також суддя Ю.Л. Сенін згадує практику Європейського суду з прав людини, де Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Бузеску проти Румунії», у Постанові від 24 травня 2005 року зазначив, що Рада адвокатів Румунії є законодавчо визначеним органом, який



наділений адміністративними, а також нормотворчими повноваженнями й має на меті забезпечення загального суспільного інтересу, що стосується адвокатів, через здійснення публічного контролю.

Отже, практика Європейського суду з прав людини визначає органи адвокатського самоврядування як органи, які наділені адміністративними функціями, справи за їх участю вирішуються в порядку адміністративного судочинства.

Ми вважаємо, що на шляху до європеїзації адміністративного права Україні варто перейняти таку судову практику й визнати, що адвокатське самоврядування забезпечує загальний суспільний інтерес та органи адвокатського самоврядування наділені адміністративними функціями.

Ще один приклад судового рішення Верховного Суду України від 25 лютого 2016 року у справі № 21-5851а15 про визнання протиправними та скасування рішень про порушення дисциплінарної справи і про притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката.

У цьому судовому рішенні Вищий адміністративний суд скасував судові рішення окружного й апеляційного адміністративного судів, а провадження у справі закрити. Суд обґрунтовував свою позицію тим, що справу належить розглядати не в порядку адміністративного судочинства, а в порядку цивільного судочинства, оскільки кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури не є суб'єктом владних повноважень, не здійснює владних управлінських функцій на основі законодавства, а адвокатська діяльність не є публічною службою в розумінні п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України [6].

У порядку цивільного судочинства можуть розглядатися будь-які справи, у яких хоча б одна зі сторін є фізичною особою, якщо їх вирішення не зараховано до інших видів судочинства [7].

Зміни, які прийняті Верховною Радою України в першому читанні в частині адміністративного судочинства, а саме ст. 19 КАСУ, зазначають, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження

його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій або бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Частина 2 ст. 19 проекту КАСУ регламентує, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації, зараховані до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції [5]. Законодавець, на жаль, не надає визначення ОСП та її внутрішньої діяльності чи виключної компетенції. Доцільно було б законодавчо закріпити визначення саморегулювальної професії, вказавши, що такі організації виконують публічні владно-управлінські функції та є суб'єктом владних повноважень.

Завданням адміністративного судочинства, відповідно до ст. 2 КАСУ, 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2]. Згідно з п. 4 ч. 3 ст. 17 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян, зараховані до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Власне на це положення статті КАСУ судді часто посилаються у своїх судових рішеннях, хоча ми не погоджуємося з тим, що питання притягнення до дисциплінарної відповідальності за участю кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів та оскарження рішень комісії належать до внутрішньої діяльності об'єднання громадян, у цьому випадку НААУ.

Верховний Суд України прийняв рішення, що відносини, які виникли у справі, що розглядається між адвокатом та кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатів з приводу застосуван-



ня до нього дисциплінарного стягнення, є публічно-правовими, а спір – адміністративно-правовим, який, відповідно до ст. 2 КАСУ, є предметом розгляду адміністративних судів у порядку адміністративного судочинства.

Для уникнення неоднозначної судової практики важливо пам'ятати про критерії розмежування адміністративної юрисдикції. В.М. Бевзенко в дослідженні стосовно аспекту виокремлення суб'єктів владних повноважень зазначає, що до суб'єктів владних повноважень, які виконують публічно-владні функції, можуть належати не лише органи виконавчої влади. До цього процесу також долучаються й інші суб'єкти: Президент України; органи прокуратури; органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади; юридичні особи приватного права; фізичні особи; суб'єкти самоврядних професій [9, с. 185]. Отже, науковець зараховує суб'єктів саморегульованої професії до суб'єктів владних повноважень.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, з огляду на неоднозначну судову практику в розгляді та вирішенні справ за участю ОСП, в цьому випадку органів адвокатського самоврядування, ми вважаємо, що ці справи варто розглядати й вирішувати в порядку адміністративного судочинства.

Організації саморегульованих професій – це суб'єкти владних повноважень, яким держава делегувала публічні владно-управлінські функції, а отже, і справи за їх участю варто розглядати й вирішувати в порядку адміністративного, а не цивільного судочинства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Прийнята 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-IV // Урядовий кур'єр. – 05.09.2012. – № 159.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. Постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах і Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57959763>.
5. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року № 6232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
6. Постанова Судових палати в цивільних та адміністративних справах Верховного Суду України від 17 лютого 2016 року № 6-2873цс15 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/122008-postanova_verhovnogo_sudu_ukraini_vid_17022016_6-2873cs15_t.html.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № № 40–41, 42. – Ст. 492.
8. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 25 лютого 2016 року № 21-5851а15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/proviznannja-protipravnimi-ta-skasuvannja-rishen-shodoporu-doc271743.html>.
9. Бевзенко В.М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – Ст. 180–195.
10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 25.05.2013 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.