

ОВЧАРОВ А. В.,

здобувач

(Науково-дослідний інститут

публічного права)

ORCID ID: 0009-0009-5767-3664

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.102>

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Актуальність статті полягає в тому, що сфера здійснення підприємницької діяльності обумовлює виникнення цілої низки суспільних відносин між останніми та органами публічної влади. Однак, специфіка відповідної сфери призводить до того, що в ній можуть виникати конфлікти між публічною владою та безпосередньо суб'єктами підприємництва, що спричиняє публічно-правові спори. Це багатоманітна та складна категорія, яка має вираження в багатьох сферах суспільно-правових відносин. В її основі лежить оскарження рішень, дій, бездіяльності публічно-владних організацій та їх посадових осіб. Водночас, тільки цим зміст такого спору не обмежується, що виступає детермінантом різноманітності його прикладів. При цьому, окремі види категорії прямо відносяться до сфери підприємницької діяльності. У статті на підставі аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України та справ, на які поширено судову адміністративну юрисдикцію, виділено дві групи різновидів публічно-правових в сфері підприємництва: а) спори широкого характеру із невизначеним переліком сторін, як приватного, так і державного сектору; б) публічно-правові спори між встановленими законодавством сторонами з конкретних питань їх діяльності. З'ясовано, що оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень в межах представленого дослідження – це виражена в офіційному зверненні до відповідного адміністративного суду незгода з прийнятими нормативними та індивідуальними актами, а також окремими діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, якими порушено, обмежено права, свободи, законні інтереси фізичної або юридичної особи в сфері підприємництва. Визначено, що фактично державно-приватне партнерство – це підприємництво спільно із державою, яке проводиться для забезпечення попиту останньої в певній сфері, який складно або неможливо задовільнити не використавши ресурси приватного сектору. Проте, ключові рішення щодо запровадження подібного співробітництва приймаються державними органами та в окремих випадках можуть нести в собі порушення прав та законних інтересів окремих суб'єктів підприємництва для захисту яких необхідні інструменти адміністративного судочинства.

Ключові слова: правовий спір, публічно-правовий спір, підприємництво, види, класифікація.

Ovcharov A. V. On the problem of determining the types of public-law disputes in the field of entrepreneurship

The relevance of the article lies in the fact that the sphere of entrepreneurial activity determines the emergence of a whole range of social relations between the latter and public authorities. However, the specifics of the relevant sphere lead to



the fact that conflicts may arise in it between public authorities and directly business entities, which causes public-legal disputes. This is a multifaceted and complex category that is expressed in many spheres of social-legal relations. It is based on the appeal of decisions, actions, inaction of public-governmental organizations and their officials. At the same time, the content of such a dispute is not limited to this alone, which is a determinant of the diversity of its examples. At the same time, certain types of the category directly relate to the sphere of entrepreneurial activity. The article, based on the analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the list of cases to which judicial administrative jurisdiction has been extended, identifies two groups of types of public-law disputes in the field of entrepreneurship: a) disputes of a broad nature with an indefinite list of parties, both private and public sectors; b) public-law disputes between parties established by law on specific issues of their activities. It was found that the appeal of decisions (normative and legal acts or individual acts), actions or inaction of a subject of public authority within the framework of the presented study is an expressed disagreement in an official appeal to the relevant administrative court with the adopted normative and individual acts, as well as with individual actions or inaction of a subject of public authority, which violated, limited the rights, freedoms, and legitimate interests of an individual or legal entity in the field of entrepreneurship. It was determined that in fact, a public-private partnership is an entrepreneurship jointly with the state, which is carried out to ensure the latter's demand in a certain area, which is difficult or impossible to satisfy without using the resources of the private sector. However, key decisions on the introduction of such cooperation are made by state bodies and in some cases may entail a violation of the rights and legitimate interests of individual business entities, for the protection of which administrative judicial instruments are necessary.

Key words: *legal dispute, public-law dispute, entrepreneurship, types, classification.*

Актуальність теми. Сфера здійснення підприємницької діяльності обумовлює виникнення цілої низки суспільних відносин між останніми та органами публічної влади. Однак, специфіка відповідної сфери призводить до того, що в ній можуть виникати конфлікти між публічною владою та безпосередньо суб'єктами підприємництва, що спричиняє публічно-правові спори. Це багатоманітна та складна категорія, яка має вираження в багатьох сферах суспільно-правових відносин. В її основі лежить оскарження рішень, дій, бездіяльності публічно-владних організацій та їх посадових осіб. Водночас, тільки цим зміст такого спору не обмежується, що виступає детермінантом різноманітності його прикладів. При цьому, окремі види категорії прямо відносяться до сфери підприємницької діяльності.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, присвячені вирішенню публічно-правових спорів у різних сферах суспільного життя, досліджувались у працях, Ю.П. Битяка, В.О. Заросила, В.І. Курила, Ю.С. Педька, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенка та багатьох інших. Втім, незважаючи на існування великої кількості теоретико-юридичних праць, на сьогоднішній день не знайшло належної оцінки питання дослідження різновидів публічно-правових спорів, які прямо відносяться до сфери підприємництва.

Саме тому метою статті є: виокремити ключові види публічно-правових спорів, які виникають в сфері національного підприємництва.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на єдність змісту та сутності публічно-правових спорів в сфері здійснення підприємницької діяльності вони неоднomanітні між собою, про що прямо наголошується в статтях КАС. Даному питанню присвячується стаття 19 КАС де вказується, на які саме спори поширюється юрисдикція адміністративних судів. Згідно з переліком підприємницької діяльності стосуються справи у публічно-правових спорах, зокрема:



1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 1-1) спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю; 6) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; 7) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу; 8) спорах щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа тощо [1].

При цьому, вважаємо доцільним розподілити весь масив публічно-правових спорів за виділеним напрямком на дві великі групи: а) спори широкого характеру із невизначеним колом сторін, тобто публічно-правові спори, які можуть виникати в більшості секторів підприємницької діяльності між великим колом суб'єктів, як зі сторони приватного, так і державного сектору; б) публічно-правові спори між встановленими законодавством сторонами з конкретних питань їх діяльності. Це специфічні юридичні спори, які виникають при реалізації конкретизованими суб'єктами чітко визначеного кола прав та обов'язків. Так, першу групу становлять: 1) спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень фізичними чи юридичними особами; 2) спори з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 3) спори із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, а також проведенням чи визначенням результатів конкурсу з встановлення приватного партнера, концесійного конкурсу. В межах другої групи слід виділити: 1) спори адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі»; 3) спори в сфері державного регулювання, нагляду і контролю медіа.

Кожен з представлених різновидів публічно-правових спорів в сфері підприємництва має свою специфіку, особливості вирішення та нормативні засади виникнення, у зв'язку із чим слід більш детально звернутись до розкриття їх сутності. Так, публічно-правові спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень фізичними та юридичними особами є одним з найбільш широких та змістовних.

Оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень в межах представленого дослідження – це виражена в офіційному зверненні до відповідного адміністративного суду незгода з прийнятими нормативними та індивідуальними актами, а також окремими діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, якими порушено, обмежено права, свободи, законні інтереси фізичної або юридичної особи в сфері підприємництва.

Незважаючи на принцип вільного ведення підприємництва, держава досить глибоко залучена у процес регулювання даної сфери за допомогою різноманітних механізмів та інструментів. В процесі реалізації останніх між фізичними, юридичними особами і носіями владних повноважень часто виникають суперечності, вирішення яких відбувається



в адміністративних судах. Найбільш елементарними регуляторними механізмами в ході здійснення яких потенційно можуть виникати публічно-правові спори є ліцензування, патентування та квотування у господарській діяльності. Іншим прикладом механізму державного регулювання підприємницької діяльності за підсумком реалізації якого часто виникають публічно-правові спори – це контроль та нагляд [2].

Наступний різновид першої групи складають публічно-правові спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Саме останні визначають головний масив особливостей даного виду юридичних протиріч, так як вбираючи в себе базові ознаки звичайних цивільних договорів є відмінним від них явищем за багатьма параметрами.

Згідно пункту 16 частини 1 статті 4 Кодексу це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [1].

В контексті підприємництва, адміністративний договір – це угода між суб'єктом підприємницької діяльності, з однієї сторони, та носієм владних повноважень з іншої, якою врегульовуються взаємні права, обов'язки та інтереси сторін, а також порядок надання якихось публічних послуг, здійснення офіційних процедур і таке інше. Такий договір суттєво відрізняється від свого цивільно-правового типу, передусім тим, що в рамках нього сторони не втрачають своїх індивідуальних особливостей та між ними не породжуються цивільно-правові відносини. Носій владних повноважень укладає договір саме як відповідне публічне відомство, з приводу здійснення своєї цільової діяльності, а не як юридична особа. Виконання сторонами передбачених договором прав та обов'язків може зумовити виникнення протиріч, що вирішуються в порядку адміністративного, а не цивільного судочинства.

Третій різновид публічно-правових спорів першої групи становлять ті, які виникають в контексті організації та здійснення державно-приватного партнерства. Це особлива модель взаємодії підприємницького сектору та держави, яка спрямована на забезпечення економічного росту та суспільного добробуту. Даному питанню присвячено окремий нормативно-правовий акт – Закон України «Про державно-приватне партнерство». Документом закріплено, що державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із законодавством здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавством та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства [3]. Отже, фактично державно-приватне партнерство – це підприємництво спільно із державою, яке провадиться для забезпечення попиту останньої в певній сфері, який складно або неможливо задовільнити не використавши ресурси приватного сектору. Проте, ключові рішення щодо запровадження подібного співробітництва приймаються державними органами та в окремих випадках можуть нести в собі порушення прав та законних інтересів окремих суб'єктів підприємництва для захисту яких необхідні інструменти адміністративного судочинства.

Переходячи до аналізу другої групи варто звернутись до особливостей спорів адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Зазначений публічно-правовий спір цілком пов'язано із



положеннями Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» в якому прописано, що адміністратор за випуском облігацій (далі - адміністратор) – юридична особа, яка діє від свого імені та в інтересах власників випуску відсоткових чи дисконтних корпоративних облігацій, облігацій внутрішніх місцевих позик, облігацій міжнародних фінансових організацій або іпотечних облігацій відповідно до законодавства, договору про призначення адміністратора, проспекту цінних паперів (рішення про емісію цінних паперів) та рішень зборів власників облігацій [4].

Облігації, згідно до положень Закону – це емісійні цінні папери, тобто, цінні папери, що посвідчують однакові права їх власників у межах одного випуску цінних паперів стосовно особи, яка бере на себе відповідні зобов'язання (емітента). Відповідні емітенти та власники облігацій мають право призначати адміністратора за випуском вказаних цінних паперів. Для захисту прав та інтересів власників облігацій з урахуванням особливостей, законодавством, адміністратор має право від свого імені й виключно в інтересах власників облігацій вчиняти такі дії: 1) виступати стороною у спорах про захист прав та інтересів власників облігацій або третьою особою в інших спорах, вирішення яких може вплинути на права та обов'язки власників облігацій, в порядку адміністративного, цивільного, господарського судочинства, а також у третейському суді або міжнародному комерційному арбітражі; 2) виступати цивільним позивачем у кримінальних провадженнях; 3) виступати потерпілим у кримінальних провадженнях; 4) виступати стягувачем у виконавчих провадженнях; 5) виступати кредитором у провадженнях у справах про банкрутство боржника, який є емітентом облігацій або особою, яка надає забезпечення за облігаціями; 6) виступати кредитором у процедурі ліквідації банку, який є емітентом облігацій або особою, яка надає забезпечення за облігаціями (далі разом - банк, який має зобов'язання за облігаціями) [4].

Наступний вид публічно-правових спорів – це спори в сфері оборонних закупівель. Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 №808-IX визначають, що останні – це здійснення державним замовником закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони. Законом на державних замовників покладається цілий ряд обов'язків, якість та виконання яких чи повна бездіяльність в їх реалізації може стати підставою для виникнення публічно-правового спору [5].

Останнім видом публічно-правових спорів в сфері підприємництва є спори пов'язані з державним регулювання, а також наглядом і контролем за медіа. Останні, відповідно до Закону України «Про медіа», визначаються не просто як тип господарської діяльності, а засіб поширення масової інформації у будь-якій формі, який періодично чи регулярно виходить у світ під редакційним контролем та постійною назвою як індивідуалізуючою ознакою. Незважаючи на особливі гарантії незалежності щодо суб'єктів, які здійснюють підприємницьку діяльність в сфері медіа, поширюють свою дію різноманітні державно-регуляторні інструменти та механізми. Наприклад, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення проводить ліцензування діяльності в сфері медіа. Крім того, вказаний орган здійснює нагляд та контроль за дотриманням суб'єктами у сфері медіа законодавства та/або умов ліцензій. Також застосовується офіційний моніторинг – комплекс заходів, спрямованих на фіксацію та аналіз інформації, яка поширюється суб'єктами у сфері медіа, що здійснюється на підставі запису, перегляду (прослуховування) такої інформації. Метою моніторингу є одержання об'єктивних відомостей для оцінки дотримання суб'єктами у сфері медіа вимог законодавства та/або умов ліцензії [6].

Висновки. Саме так, на наш погляд, виглядає сукупність різновидів публічно-правових спорів, які виникають між суб'єктами підприємницької діяльності та носіями владних повноважень. Безперечно, наведена в статті класифікація являє один з можливих підходів до окреслення досліджуваних типів юридичних конфліктів між приватним та публічним сектором. Однак, вважаємо саме нашу концепцію пріоритетною та правильною, адже логіка її побудови виходить з положень Кодексу адміністративного судочинства України та того переліку справ, на які прямо поширюється судова адміністративна юрисдикція.



Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс від 06.07.2005 №2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35. Ст.446.
2. Господарський кодекс України: закон від 16.01.2003 №436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №18. Ст.144.
3. Про державно-приватне партнерство: закон від 01.07.2010 №2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №40. Ст.524.
4. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки: закон від 23.02.2006 №3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №31. Ст.268.
5. Про оборонні закупівлі: закон від 17.07.2020 №808-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. №67. Ст.2147.
6. Про медіа: закон від 13.12.2022 №2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. №47-50. Ст.124.

