

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



### Артем Ярошенко

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ  
(Дніпро, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7072-0589>  
artem1191@gmail.com



### Оксана Костенко

адвокатеса  
(Дніпро, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6921-7182>  
jurist24.7@gmail.com

УДК 342.95

## ВИЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ЮРИСДИКЦІЇ (ПІДСУДНОСТІ) ПРИ ВИРІШЕННІ СПОРІВ У ПУБЛІЧНО-ЗАКУПІВЕЛЬНІЙ СФЕРІ

Анотація. Нині у нашій державі відбувається приведення системи публічних закупівель до європейських стандартів. Зокрема, 19 квітня 2020 р. набула чинності нова редакція Закону України “Про публічні закупівлі”. Зміни відбуваються з метою адаптації вітчизняного законодавства до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, підвищення рівня конкуренції у сфері публічних закупівель та сприяння прозорості використання бюджетних коштів. Від дієвості роботи системи публічних закупівель залежить загальна успішність функціонування державного сектору. Під ефективністю у цьому контексті слід розуміти економію бюджетних коштів при забезпеченні високої якості продукції, товарів, робіт і послуг, що закуповуються. Також публічні закупівлі

є важливим інструментом впливу на економічні та соціальні процеси. Однак, незважаючи на зміни, що відбуваються у законодавстві, у сфері публічних закупівель залишаються проблемні аспекти, серед яких варто виділити питання визначення судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері.

Метою статті є визначення судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері та надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

У процесі дослідження з'ясовано, що перешкодою до ефективного вирішення спорів є заплутаність і невизначеність предметної підсудності при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері. Несформована стала практика Верховним Судом із цього питання не дає змоги судам першої та апеляційної інстанцій дійти однакових висновків щодо визначення предметної юрисдикції.

Проаналізувавши правову природу рішень Антимонопольного комітету України, робиться висновок про необхідність розгляду справ щодо їх оскарження адміністративними судами, оскільки такі рішення нічим не відрізняються від рішень інших суб'єктів владних повноважень. Узагальнюючи наявні погляди вчених і проаналізовану судову практику, пропонуються зміни до чинного законодавства, а саме до ч. 1 ст. 20 Господарського процесуального кодексу України, у якій доцільно закріпити компетенцію адміністративних судів розглядати справи стосовно договорів про публічні закупівлі.

Ключові слова: публічні закупівлі; судова юрисдикція; предметна юрисдикція; інстанційна юрисдикція; територіальна юрисдикція (підсудність).

Останніми роками в Україні відбувається активна перебудова судової системи. Зміни покликані суттєво оптимізувати судочинство і зробити правосуддя більш доступним кожній особі. Для ефективного функціонування судової влади необхідно не лише створити систему судів, здатних оперативно розглядати справи за всіма видами проваджень, а й забезпечити нормативне закріплення відповідних процесуальних норм. Для виконання цього завдання був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів" (далі, відповідно – ГПК України, ЦПК України, КАС України)<sup>1</sup>, який суттєво змінює процедуру судового розгляду й встановлює нові правила юрисдикції та підсудності.

Згідно з законодавством в Україні гарантується, упродовж розумного строку, справедливий і публічний розгляд справи безстороннім судом. Зазначені засади судочинства також закріплені у ст. 6 Конвенції про за-

<sup>1</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

хист прав людини і основоположних свобод<sup>2</sup>, а отже, є зобов'язанням держави перед світовим співтовариством.

Також в Україні відбувається приведення системи публічних закупівель до європейських стандартів. Для повного та об'єктивного дослідження судової юрисдикції при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері важливе значення має аналіз законодавчих положень, судової практики, фундаментальних теоретичних праць науковців.

Дослідженню питань розмежування підсудності судів загальної юрисдикції присвячені праці таких учених, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Бутирський, С. Демченко, С. Ківалов, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, А. Селіванов, М. Смокович та ін. Однак, незважаючи на наявність низки досліджень у цьому напрямі, варто констатувати, що проблеми розмежування судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері залишаються недостатньо вивченими, особливо у контексті останніх законодавчих змін. Зокрема, щодо предметної підсудності недостатньо дослідженим залишається таке питання: які справи при розв'язанні спорів у публічно-закупівельній сфері необхідно розглядати за правилами адміністративного судочинства, а які – господарського?

Метою дослідження є визначення судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері та надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Нині в Україні спостерігається розвиток правового забезпечення процедури публічних закупівель, який спрямований на підвищення якості витрачання державних коштів, оскільки ефективні публічні закупівлі є ключовим фактором, що забезпечує фінансову прозорість діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних підприємств.

Дієва система правового захисту у сфері публічних закупівель повинна відповідати певним вимогам щодо структури органів правового захисту та застосування ними процедур. Так, до показників, що свідчать про ефективне функціонування такої системи, належать:

- право суб'єкта господарювання на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;
- право суб'єкта господарювання вимагати вжиття заходів щодо усунення порушення;
- наявність незалежного органу, наділеного правом вживати заходи щодо усунення порушень;

<sup>2</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)> (дата звернення: 03.07.2020).

- доступ до оскарження у судовому порядку;
- право суб'єкта господарювання вимагати виплати компенсації.

Провідна роль у забезпеченні законності під час здійснення публічних закупівель полягає в існуванні спеціалізованих державних органів регулювання та незалежних органів правового захисту в умовах доступу до судового захисту. Зі свого боку чітка та зрозуміла процедура судового захисту забезпечить правосуддя і сприятиме становленню ефективної правозастосовної практики.

Під правосуддям варто розуміти організацію у процесуальній формі судових засідань, діяльність стосовно реалізації судом його виключних повноважень з остаточного вирішення правового спору, з метою забезпечення захисту порушених прав і законних інтересів.

Процесуальна форма – це відображення особливостей врегулювання конфліктів у певній сфері суспільних відносин, наприклад, спори з суб'єктом владних повноважень чи господарський спір.

Класичною є теорія поділу судової юрисдикції на функціональну (обсяг повноважень судів із погляду інстанційності), територіальну (охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади) і предметну (обсяг повноважень щодо відповідних правових об'єктів судового захисту)<sup>3</sup>.

Низка учених, зокрема О. Харитоновна, розрізняють предметну, територіальну та виключну підсудність справ, а як різновид територіальної підсудності виділяють альтернативну підсудність<sup>4</sup>.

Варто відзначити, що нині існує широка варіативність наукових поглядів щодо класифікації судової юрисдикції, однак суттєвої різниці не спостерігається – кожна наступна класифікація повторює зміст попередньої або доповнює вже існуючу новим видом, який, по суті, дублює зміст попередньої. Тому це дослідження розмежування судової юрисдикції при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері ґрунтуватиметься на класичному науковому розмежуванні судової юрисдикції – інстанційної, територіальної та предметної.

Під час дослідження підсудності справ публічно-закупівельної сфери найменше проблем виникає при визначенні функціональної юрисдикції, оскільки вона передбачає визначення судової інстанції, яка повинна вирішити конкретну справу по суті. Розглядаючи інстанційність як одну зі складових судової юрисдикції, Р. Куйбіда зазначає, що визначення поняття інстанційності, на відміну від інших двох критеріїв, пря-

<sup>3</sup> В Сердюк, 'Юрисдикція судів України' (дис канд юрид наук, 2003) 200.

<sup>4</sup> О Харитоновна, *Господарське процесуальне право України: підручник* (Істина 2008) 360.

мо не визначається ні в Конституції України<sup>5</sup>, ні в інших законодавчих актах. Проте її існування обумовлене необхідністю забезпечити конституційне право на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень. Під інстанційністю розуміється організація судів з огляду на необхідність забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня<sup>6</sup>.

Оскільки розгляд судових справ у публічно-закупівельній сфері відноситься до компетенції адміністративних і господарських судів, то проаналізувавши статті відповідних процесуальних кодексів щодо інстанційності, а саме статті 22–24 КАС України та статті 24–26 ГПК України, можна відзначити, що особливості функціональної юрисдикції розгляду цієї категорії справ відсутні, спори розглядаються у загальному порядку.

Наступною складовою судової юрисдикції у контексті нашого дослідження є територіальна, тобто сукупність правил, що визначають розмежування компетенції судів одного рівня залежно від місця розгляду справ<sup>7</sup>.

Досліджуючи питання територіальної юрисдикції спорів у публічно-закупівельній сфері, ми дійшли таких висновків: процесуальні кодекси у цій сфері мають такі особливості, а саме розгляд окремих категорій справ, передбачених статтями 27, 282 КАС України, у публічно-закупівельній сфері мають виключну юрисдикцію.

Виключну юрисдикцію у публічно-закупівельній сфері мають спори, що визначаються статтею 27 КАС України, а саме адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Також відповідно до ч. 2 ст. 282 КАС України: «Адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються виключно окружними адміністративними судами за місцезнаходженням відповідача»<sup>8</sup>. В інших випадках спори у сфері публічних закупівель мають загальну територіальну юрисдикцію, а саме за місцезнаходженням відповідача. Однак найбільше складнощів виникає при визначенні предметної юрисдикції у публічно-закупівельній сфері.

Наявність певної юрисдикції викликано особливостями соціальних відносин у суспільстві. Тому спеціалізація (предметна юрисдикція)

<sup>5</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>6</sup> Р Куйбіда, «Спеціалізація, територіальність та інстанційність в організації системи судів України» (2005) 9 Бюл. М-ва юстиції України 82–91.

<sup>7</sup> А Осадчий, «Інститут підсудності в адміністративному судочинстві» (2007) 35 Актуальні проблеми держави і права 90–4.

<sup>8</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (н 1).

за своїм характером є організаційним прийомом, який може застосовуватися по-різному залежно від історичних, політичних особливостей, фінансових можливостей і низки інших факторів. Правильне встановлення предметної юрисдикції є необхідною умовою реалізації права на звернення до суду, а також гарантією безперешкодного доступу до правосуддя.

Як справедливо відзначає В. Ільков, значні складнощі викликає проблема відмежування адміністративних правовідносин від цивільних (господарських) правовідносин. Намагання науковців-правників знайти рішення у цьому питанні дотепер не призвели до формування єдиної позиції. Загальновідомо, що нині існує велика кількість концепцій, що по-різному пояснюють правову природу організаційно-правових відносин, що входять до предмета цивільно-правового (господарського) регулювання<sup>9</sup>.

Можна констатувати, що ця проблема має своїм підґрунтям суперечність норм, які регулюють відносини щодо реалізації механізму оскарження публічних закупівель, а також несистемний характер їх розміщення у відповідних процесуальних кодексах. Для забезпечення ефективного функціонування судової системи в Україні необхідне чітке розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері.

Як справедливо зазначає М. Вікторчук, розмежування юрисдикції господарських та адміністративних судів необхідно здійснювати на основі комплексу таких критеріїв, як характер спірних відносин, зміст спірних правовідносин, суб'єктний склад сторін спору, виключна компетенція (непоширення юрисдикції інших судів на спірні правовідносини)<sup>10</sup>.

Використовуючи порівняльно-правовий метод дослідження, з метою аналізу процесуального законодавства, а саме КАС України та ГПК України, ми виокремили ті норми зазначених процесуальних кодексів, що стосуються предметної юрисдикції у публічно-закупівельній сфері та відповідно до цих пунктів сформулювали основні проблеми правозастосування у публічно-закупівельній сфері, а також запропонували можливі варіанти вирішення цих колізій.

Статтею 19 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

<sup>9</sup> В Ільков, 'Джерела права в адміністративному судочинстві України' (дис д-ра юрид наук, 2017) 478.

<sup>10</sup> М Вікторчук, 'Розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів в Україні' (2016) 3 Науковий часопис Національної академії прокуратури України 49–57.

1. Пункт 5 'за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом'<sup>11</sup>.

У пункті 2 ч. 1 ст. 4 КАС України роз'яснюється:

<...> публічно-правовий спір – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій<sup>12</sup>.

2. Пункт 11:

<...> спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони"<sup>13</sup>, за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Також у ст. 27 КАС України передбачено, що адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ<sup>14</sup>.

Зі свого боку згідно з пунктами 1, 7, 10 та 15 ч. 1 ст. 20 ГПК України:

1. Господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності (крім справ, передбачених частиною другою цієї статті), та інші справи у визначених законом випадках, зокрема:

1) справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності, крім правочинів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем, а також у спорах щодо правочинів, укладених для забезпечення виконання зобов'язання, сторонами якого є юридичні особи та (або) фізичні особи – підприємці; <...>

<sup>11</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (н 1).

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони: Закон України від 12 травня 2016 р. № 1356-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>14</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

7) справи у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, в тому числі у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України, а також справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законом до їх компетенції, крім спорів, які віднесені до юрисдикції Вищого суду з питань інтелектуальної власності; <...>

10) справи у спорах щодо оскарження актів (рішень) суб'єктів господарювання та їх органів, посадових та службових осіб у сфері організації та здійснення господарської діяльності, крім актів (рішень) суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання їхніх владних управлінських функцій, та спорів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем; <...>

15) інші справи у спорах між суб'єктами господарювання<sup>15</sup>.

Так, відповідно до ч. 10 ст. 18 Закону України “Про публічні закупівлі”:

Скарги, щодо укладених договорів про закупівлю та їх недійсності відповідно до цього Закону, у тому числі вимоги про відшкодування збитків суб'єкту оскарження внаслідок порушення цього Закону, розглядаються в судовому порядку<sup>16</sup>.

Однак у цій статті нормативно-правового акта не зазначено про те, предмет юрисдикцією якого суду передбачене розв'язання вказаної категорії справ. З огляду на зміст п. 1 ч. 1 ст. 20 ГПК України господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності<sup>17</sup>.

Нині спори, які виникають у сфері укладання, зміни, розірвання і виконання договорів за наслідками процедури публічних закупівель регулюються загальною нормою згідно з п. 1 ст. 20 ГПК України. При цьому спори, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності можуть стосуватися, зокрема, порушень під час проведення процедури закупівлі. Таким чином, юрисдикція господарських судів України передбачає випадки розгляду публічно-правових спорів у сфері закупівель, зокрема, у разі порушень під час проведення процедури закупівлі.

Варто зазначити, що визначення підсудності впливає на структуру, форму та характерні риси позову. Характерним елементом для позовної

<sup>15</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (н 1).

<sup>16</sup> Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>> (дата звернення: 03.07.2020).

<sup>17</sup> Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.



заяви є предмет позову. При складанні позовної заяви особа може використувати необхідний спосіб захисту права та проаналізувати способи захисту нарівні зі змістом інших елементів позову (підстава, сторони).

На думку судді Верховного Суду В. Бевзенка, публічні закупівлі утворюються із двох послідовних правовідносин. Перші – конкурсні правовідносини, коли оголошується і визначається переможець. Це, безумовно, адміністративне право, і такі правовідносини – звичний і постійний об'єкт судового контролю адміністративних судів. Другий вид правовідносин у публічних закупівлях починається з того моменту, коли переможець визначений і з ним укладено договір про надання послуг чи закупівлю товарів. Це вже приватноправові відносини, які є об'єктом перевірки у судах за правилами ЦПК України або ГПК України<sup>18</sup>.

Ця позиція узгоджується із постановою Великої Палати Верховного Суду від 29 січня 2019 р., де зазначається, що орган виконавчої влади або місцевого самоврядування у відносинах щодо організації та порядку проведення торгів (тендеру) є суб'єктом владних повноважень і спори щодо оскарження рішень чи бездіяльності цих органів до виникнення договірних правовідносин між організатором та переможцем цього тендеру відносяться до юрисдикції адміністративних судів. Проте після укладення договору між організатором конкурсу та його переможцем спір щодо правомірності рішення тендерного комітету підлягає розгляду в порядку цивільного (господарського) судочинства, оскільки фактично зачіпає майнові інтереси переможця торгів. Така правова позиція викладена у постанові Верховного Суду України від 10 травня 2016 р. у справі № 826/7230/15, і Велика Палата Верховного Суду не вбачає підстав для відступлення від таких висновків<sup>19</sup>.

У постанові від 14 травня 2019 р. у справі № 918/843/17 Великою Палатою Верховного Суду зазначено, що орган виконавчої влади або місцевого самоврядування у відносинах щодо організації та порядку проведення торгів (тендеру) діє як суб'єкт владних повноважень, і спори щодо оскарження рішень чи бездіяльності цих органів до виникнення договірних правовідносин між організатором і переможцем цього тендеру відносяться до юрисдикції адміністративних судів<sup>20</sup>.

Згідно з КАС України адміністративний спір, що виникає на підставі адміністративних правовідносин, є публічно-правовим спором. Ключо-

<sup>18</sup> В Бевзенко, 'Чому не можна звернутися до адмінсуду лише тому, що не сподобалося рішення влади?' (Ракурс, 25.01.2020) <<https://racurs.ua/b64-chomu-ne-mojna-zvernutisya-do-adminsudu-lishe-tomu-scho-ne-spodobalosya-rishennya-vladi.html>> (дата звернення: 14.07.2020).

<sup>19</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 січня 2019 р. № 819/829/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79834949>> (дата звернення: 14.07.2020).

<sup>20</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 травня 2019 р. у справі № 918/843/17 <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/81753339>> (дата звернення: 14.07.2020).

вою відмінністю адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони таких відносин іншій стороні.

Вважаємо, що відсутність заборони віднесення публічно-правових спорів до юрисдикції господарських судів впливає на виникнення колізії між нормами ГПК України та КАС України.

Про існування зазначеної колізії можуть свідчити питання розмежування юрисдикції спорів у публічно-закупівельній сфері про визнання недійсними повністю або частково укладених договорів про закупівлю.

Варто виокремити такий проблемний момент предметної юрисдикції у публічно-закупівельній сфері, як неузгодженість норм – п. 7 ч. 1 ст. 20 ГПК України – справи у спорах, що виникають із відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, зокрема й у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України та ст. 27 КАС України – адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Так, у ст. 50 Закону України “Про захист економічної конкуренції” визначено перелік порушень законодавства про захист економічної конкуренції, до яких відносяться, зокрема, антиконкурентні узгоджені дії. Антиконкурентними узгодженими діями визнаються узгоджені дії, які стосуються спотворення результатів тендерів (п. 4 ч. 2 ст. 6)<sup>21</sup>.

З огляду на зазначене зрозуміло, що справи про оскарження рішень Антимонопольного комітету України в публічно-закупівельній сфері можуть розглядатися адміністративними та господарськими судами. Адміністративні суди розглядають справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Господарські суди розглядають справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді спотворення результатів тендерів. Інакше кажучи, адміністративні суди розглядають скарги на рішення (результи) Антимонопольного комітету України на скарги, подані йому в сфері публічних закупівель; господарськими судами розглядаються скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, подані Антимонопольним комітетом України на суб'єкта господарювання.

У контексті цього дослідження заслуговує на увагу думка провідної науковиці-адміністративістки Т. Коломoeць про те, що нелогічною

<sup>21</sup> Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. С. 64.

є ситуація, коли акти органів Антимонопольного комітету України, як виняток, без вагомих підстав відносять до предмета розгляду господарського суду<sup>22</sup>. Нині правозастосовна практика свідчить про проблему розмежування судами таких категорій справ, як справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді спотворення результатів торгів і справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Звернімося до думки теоретиків права. Так, О. Снідевич – прихильник альтернативної юрисдикції зазначає із цього приводу, що альтернативна юрисдикція існує і щодо розгляду спорів про оскарження рішень Антимонопольного комітету України, які можуть розглядатись як у порядку господарського, так і адміністративного судочинства. Особливості розгляду справ судами різних юрисдикцій різняться між собою, тому при виборі юрисдикції перевагою адміністративного процесу для позивача буде принцип офіційного з'ясування усіх обставин справи<sup>23</sup>.

М. Цуркан із цього приводу вважає, що оскільки Антимонопольний комітет України є суб'єктом владних повноважень (органом державної влади), рішення його є імперативними, між органами Антимонопольного комітету України і господарюючими суб'єктами відносини будуються за принципом субординації, то з погляду теорії права перед нами класичний приклад публічно-правових відносин, спір у яких має належати до юрисдикції адміністративних судів<sup>24</sup>.

Варто відзначити, що згідно з ч. 2 ст. 77 КАС України 'в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача'<sup>25</sup>; однак згідно з ГПК України кожна сторона повинна довести ті обставини, на які посилається, та особа, що оскаржує рішення Антимонопольного комітету України, не звільняється від доказування їх неправомірності.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що одним із проблемних питань предметної юрисдикції з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету є незгрупованість норм у КАС України, яскравим прикладом може слугувати стаття, яка визначає, що адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного

<sup>22</sup> Т Коломоєць, 'Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення' (2009) 1 Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки 69–78.

<sup>23</sup> О Снідевич, 'Проблеми розмежування юрисдикцій' (2012) 2 Вісник Вищої ради юстиції 41–53.

<sup>24</sup> М Цуркан, 'Проблеми визначення юрисдикції справ за участю органів Антимонопольного комітету' (2012) 93 Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки 10–4.

<sup>25</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (н 1).

комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Ця стаття вміщена у розділі КАС України – “Територіальна юрисдикція (підсудність)”, таке розташування цієї статті не дає змоги її ідентифікувати як особливість предметної підсудності та, оскільки вона дуже часто конкурує із нормою п. 7 ч. 1 ст. 20 ГПК України, то для правильного визначення предметної юрисдикції скаржникам необхідно деталізувати етап оскарження рішень Антимонопольного комітету України. Помилковий вибір суду за предметним критерієм призводить до затягування розгляду справ.

Таким чином, існуюча нині законодавча база не повною мірою сприяє досягненню результатів, на які спрямована діяльність органів державної влади, зокрема судової. Перешкодою на шляху до ефективного розв’язання спорів стали заплутаність і невизначеність у визначенні правил предметної підсудності при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері.

Істотною проблемою правового регулювання зазначеного питання є практика суду касаційної інстанції закривати провадження у справі, у зв’язку з порушенням предметної юрисдикції, чим порушуються розумні строки розгляду справи. Крім того, несформована стала практика з цього питання не дає змоги судам першої та апеляційної інстанцій дійти однакових висновків щодо визначення предметної юрисдикції.

Відповідно до правової природи рішення Антимонопольного комітету України мають відноситися до предмета розгляду адміністративних судів, оскільки такі рішення нічим не відрізняються від рішень інших суб’єктів владних повноважень. Узагальнюючи наявні погляди учених та проаналізовану судову практику з цього питання, вважаємо за доцільне внести до законодавства такі зміни, а саме до ч. 1 ст. 20 ГПК України, доповнивши абзацом: *“спори при укладанні, зміні, розірванні та виконанні договорів про публічні закупівлі, які виникають із публічно-правових відносин, відносяться до компетенції адміністративних судів”*. Зазначені зміни допоможуть покращити правозастосовну практику щодо визначення судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері та уникнути подальших судових спорів із приводу підсудності.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Kharytonova O, *Hospodarske protsesualne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Economic Procedural Law of Ukraine: Textbook]* (Istyna 2008) (in Ukrainian).

#### *Journal articles*

2. Kolomoiets T, 'Rozmezhuвання yurysdyktsiinykh povnovazhen mizh administratyvnymy ta hospodarskymy sudamy: okremi problemni pytannia sohodennia' ['Differentiation of Jurisdictional Powers between Administrative and Economic Courts: Some Challenges of Our Time'] (2009) 1 *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky* 69–78 (in Ukrainian).
3. Kuibida R, 'Spetsializatsiia, terytorialnist ta instantsiinizm v orhanizatsii systemy sudiv Ukrainy' ['Specialization, Territoriality and Court Levels in the Arrangement of Ukraine's Court System'] (2005) 9 *Biul. M-va yustytzii Ukrainy* 82–91 (in Ukrainian).
4. Osadchyi A, 'Instytut pidsudnosti v administratyvnomu sudochynstvi' ['Institution of Court Jurisdiction in the Administrative Court Procedure'] (2007) 35 *Aktualni problemy derzhavy i prava* 90–4 (in Ukrainian).
5. Snidevych O, 'Problemy rozmezhuвання yurysdyktsii' ['Problems in Differentiation of Jurisdictions'] (2012) 2 *Visnyk Vyschoi rady yustytzii* 41–53 (in Ukrainian).
6. Tsurkan M, 'Problemy vyznachennia yurysdyktsii sprav za uchastiu orhaniv Antymonopolnoho komitetu' ['Problems in Determining the Jurisdiction of Cases Involving the Antimonopoly Committee Bodies'] (2012) 93 *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky* 10–4 (in Ukrainian).
7. Viktorchuk M, 'Rozmezhuвання yurysdyktsii administratyvnykh i hospodarskykh sudiv v Ukraini' ['Differentiation of Jurisdiction of Administrative and Economic Courts in Ukraine'] (2016) 3 *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy* 49–57 (in Ukrainian).

#### *Theses*

8. Ilkov V, 'Dzherela prava v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy' ['Sources of Law in the Administrative Court Procedure of Ukraine'] (dys d-ra yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).
9. Serdiuk V, 'Yurysdyktsiia sudiv Ukrainy' ['Jurisdiction of the Courts of Ukraine'] (dys kand yuryd nauk, 2003) (in Ukrainian).

#### *Websites*

10. Bevzenko V, 'Chomu ne mozhna zvernutysia do adminsudu lyshe tomu, shcho ne spodobalosia rishennia vlady?' ['Why I May Not Go to an Administrative Court Just Because I Didn't Like a Public Authority's Decision?'] (*Rakurs*, 25.01.2020) <<https://racurs.ua/b64-chomu-ne-mojna-zvernutysia-do-adminsudu-lishe-tomu-scho-ne-spodobalosya-rishennya-vladi.html>> (accessed: 14.06.2020) (in Ukrainian).

Artem Yaroshenko  
Oksana Kostenko

## DETERMINING COURT JURISDICTION IN THE PROCEEDINGS AS REGARDS DISPUTES IN THE PUBLIC PROCUREMENT DOMAIN

**ABSTRACT.** Today, our State is harmonizing the public procurement system to comply with the European standards. In particular, on April 19, 2020, the redrafted Law of Ukraine “On Public Procurement” has come into effect. The changes are aimed at adapting domestic legislation to the requirements of the Association Agreement between Ukraine, on the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member States, on the other part, as well as at raising the level of competition in the public procurement domain and promoting transparency in the use of budget money. The overall success of the public sector depends on efficient operation of the public procurement system. In this context, efficiency should be understood as saving of budget money while ensuring high quality of products, goods, works and services purchased. Besides, public procurement is an important tool for influencing economic and social processes. However, despite the changes taking place in legislation, there are still problematic aspects in the domain of public procurement, and it is worth highlighting such of them as the issue of determining court jurisdiction in the proceedings as regards disputes in the public procurement domain.

The purpose of the article is to determine court jurisdiction in the proceedings as regards disputes in the public procurement domain and to provide recommendations for improving the legislation in this area.

In the course of the study, it is established that efficient dispute resolution is hindered by the confusion and uncertainty of subject-matter jurisdiction in the proceedings as regards disputes in the public procurement domain. Due to the unformed case law of the Supreme Court on this issue, trial courts and courts of appeal are unable to reach the same opinion when determining the subject-matter jurisdiction.

Having analyzed the legal nature of the decisions made by the Antimonopoly Committee of Ukraine, the author concludes that there is a need to consider cases on their appeal by administrative courts, since such decisions do not differ from the decisions made by other entities of power. Summarizing current views of scholars and the analyzed case law, the article proposes changes to current legislation, namely, part 1, article 20 of the Economic Procedure Code of Ukraine, in which it would be advisable to consolidate the competence of administrative courts over cases relating to public procurement contracts.

**KEYWORDS:** public procurement; court jurisdiction; subject-matter jurisdiction; instance jurisdiction; territorial jurisdiction (court jurisdiction).