

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.35>

В. В. Тильчик

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті проводиться аналіз принципів адміністративного судочинства у контексті новел судового адміністративно-процесуального законодавства. Визначено принципи, що стосуються відправлення адміністративного правосуддя, а також принципи вирішення адміністративних спорів у сфері публічно-правових відносин. Наголошено про актуалізацію проблематики дослідження принципів судового адміністративного процесу у зв'язку із тим, що принципи, виступаючи основоположними засадами діяльності адміністративного суду, закріплюються у Кодексі адміністративного судочинства України, який останнім часом суттєво оновився у вимірі категоріального апарату та окремих процесуальних форм діяльності з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Вказано, що одним із питань, на яке потрібно дати відповідь, є визначення принципів вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів у контексті завдань адміністративного судочинства та змісту судового адміністративного процесу, що має оцінюватися під кутом зору системного підходу. Це насамперед пов'язано із невідповідністю юрисдикційної процесуальної форми діяльності адміністративного суду та здійсненням судового контролю чи то діяльності з недопущення спорів у сфері публічно-правових відносин, чи то формування провадження із досудового вирішення спорів судом у зв'язку із наявністю так званих «безспірних» правовідносин, виникнення яких прямо не передбачено завданнями адміністративного судочинства, однак опосередковується наявністю окремого провадження. Доводиться, що загалом питання формування принципів (основних засад) адміністративного судочинства перебуває у безпосередньому зв'язку із проблемою сутності та змісту спору у сфері публічно-правових відносин як центральної категорії адміністративного процесуального права.

Ключові слова: публічно-правові спори, публічно-правові відносини, адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, доказування, адміністративна юрисдикція, адміністративний процес.

Ключовими гарантіями в адміністративному судочинстві є принципи здійснення правосуддя, суворе дотримання яких є запорукою забезпечення дотримання прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Доктринально визнано, що адміністративне судочинство як судовий порядок вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин здійснюється у чіткій відповідності до цілої системи принципів шляхом реалізації відповідних судових процедур. Принципи в адміністративному судочинстві сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних

норм, є основою законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття правових норм, що відповідають їм за змістом, та подальшого удосконалення цих норм. Принципи характеризують суть та значення права як регулятора суспільних відносин у сфері здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність [1, с. 331]. Визначення принципів адміністративного судочинства визнається багатовекторною проблематикою, тому її аналіз має здійснюватися за низкою напрямів.

Варто відзначити велику кількість наукових робіт, що стосуються визначення принципів адміністративного судочинства (адміністративного процесу), зокрема й

з урахуванням системного підходу. Однак указана проблематика, попри низку представлених варіантів вирішення та широке осмислення, набуває оновленого значення у зв'язку із формуванням адміністративного процесуального права. Наведене актуалізується у зв'язку із тим, що принципи, виступаючи основними засадами діяльності адміністративного суду, закріплюються у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який останнім часом суттєво оновився у вимірі категоріального апарату та окремих процесуальних форм діяльності з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Одним із питань, на яке має бути запропонована відповідь, є визначення принципів вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів у контексті завдань адміністративного судочинства та змісту судового адміністративного процесу, що має оцінюватися під кутом зору системного підходу. Насамперед проблематика пов'язана із невідповідністю юрисдикційної процесуальної форми діяльності адміністративного суду та здійсненням судового контролю чи то діяльності з недопущення спорів у сфері публічно-правових відносин, чи то формування провадження із досудового вирішення спорів судом у зв'язку із наявністю так званих «безспірних» правовідносин, виникнення яких прямо не передбачено завданнями адміністративного судочинства, однак опосередковується наявністю окремого провадження. Загалом питання формування принципів (основних засад) адміністративного судочинства перебуває у безпосередньому зв'язку із проблемою сутності та змісту спору у сфері публічно-правових відносин як центральної категорії адміністративного процесуального права.

Метою цієї публікації є формування погляду на систему принципів вирішення адміністративними судами спорів у сфері адміністративно-правових відносин та розкриття особливостей окремих із них у зв'язку з оновленням процесуального нормативного масиву.

Виклад основного матеріалу. КАС України у статті 2 визначає основні принципи (засади) адміністративного судочин-

ства та його завдання. Тому очевидним є нормативно-діалектичний зв'язок завдань та засад адміністративного судочинства. Частиною 3 статті 2 КАС України визначено такі засади (принципи), як: верховенство права, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, гласність і відкритість судового процесу, його повне фіксування технічними засобами, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, обов'язковість судового рішення, забезпечення права на апеляційний перегляд справи, забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом, розумність строків розгляду справи судом, неприпустимість зловживання процесуальними правами, відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [2]. Наведений перелік принципів адміністративного судочинства суттєво розширений у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [3]. Загалом вказані принципи (засади) відправлення правосуддя закріплені статтею 129 «Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права» Основного Закону України [4]. Відразу слід зауважити, що перелік принципів, що представлений у КАС України в його оновленому вигляді, не співпадає з переліком, наведеним у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» [5], оскільки законодавець не врахував специфіку власне адміністративного судочинства.

В основному у наукових працях, присвячених принципам адміністративного судочинства, констатується відсутність норми в КАС України, яка б визначала поняття принципів адміністративного судочинства та обґрунтування необхідності її включення [6, с. 78]. Наведена пропозиція має на меті уточнення понятійного апарату КАС України та дотримання загальноконституційних принципів верховенства права та інших і забезпечення їх реалізації, однак, в оновленому КАС України вона

не врахована. Необхідність закріплення терміна «принцип» та формулювання норм, що встановлять зв'язок цього терміна із предметом діяльності адміністративних судів, буде розкрито далі.

Варто відзначити значний вклад вітчизняних учених у розробку проблематики принципів судочинства (основних засад), серед яких визнано основними (системоутворюючими): верховенства права, гласності та відкритості судового процесу, рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування обставин у справі. Названі засадничі (вихідні) ідеї функціонування (відправлення) адміністративного правосуддя набули доктринального визначення, тому осмислення потребують відносно нові принципи, які покликані стати закономірностями діяльності адміністративних судів у світлі оновлення процесуального законодавства. Такий аналіз буде проведено у межах цієї публікації.

Розглядаючи принципи адміністративного судочинства як необхідні умови для вирішення спору, відразу можна зауважити на особливостях їх як системи. Так, на відміну від окремих країн, в адміністративному судочинстві України основним принципом визнано принцип «змагальності» (його сутність розкрита в окремій публікації, присвяченій компаративному аналізу принципів адміністративного судочинства в Україні та окремих зарубіжних країнах). У правовій доктрині України змагальність як принцип адміністративного судочинства розуміється як забезпечення такого стану, коли жодна зі сторін не може бути обмеженою у здійсненні нею законних процесуальних повноважень, і коли жоден з учасників адміністративного процесу, суд, уповноважений розглядати та вирішувати спори, не в праві перешкоджати законному здійсненню стороною цих повноважень. Вказаний принцип, як відомо, застосовується у комплексі з принципами «диспозитивності» та «офіційного з'ясування всіх обставин у справі». Констатується, що саме такі положення сприяють певному «зміщенню акцентів» у діяльності адміністративного суду на користь особи, яку не наділено владними повноваженнями [1, с. 332]. Попри це, частиною 2 статті 9 КАС Укра-

їни встановлено право суду вийти за межі позовних вимог у разі, коли це необхідно для ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Таке положення дає можливість виділити «дослідницьку» ознаку у разі застосування принципу змагальності, зокрема як можливість використовувати виключне право суду з урахуванням визначених КАС України умов, дослідити обставини справи поза заявленими позовними вимогами. Відомо, що поряд із комплексом наведених вище принципів так званий «дослідницький» принцип застосовувати складно, оскільки у такому разі в КАС України виникають «преклюзії», які опосередковують виникнення конфлікту між закріпленими принципами у процесі правореалізації. Тому у вітчизняній юридичній науці можливість виходу суду за межі позовних вимог, інші нормативно визначені положення щодо його прав називають «активною роллю (позицією) суду під час вирішення конкретного спору у сфері публічно-правових відносин». Варто наголосити на тому, що таке поняття не закріплено у нормах КАС України.

Так звана «активна роль суду» висвітлена в низці наукових публікацій [7; 8]. Розкриваючи сутність наведеної правової конструкції, вчені дотримуються загалом єдиної позиції щодо її розуміння як діяльності з організації діловодства у справі та роллю суду в доказуванні під час вирішення спору у сфері публічно-правових відносин. Власне критерієм активної ролі суду можна вважати присутність об'єктивних та суб'єктивних факторів у доказуванні, що відбивають світоглядну позицію, якої дотримується суд. Саме такою доцільністю доказування визначається спрямування пізнання судом та характер всієї його діяльності.

Є.Г. Зіньков, досліджуючи проблеми розуміння принципів адміністративного судочинства, вказує про два напрями розвитку правовідновлювальної функції здійснення адміністративного правосуддя, що безпосередньо пов'язані із застосуванням принципів рівності, диспозитивності

та офіційного з'ясування всіх обставин справи. Перший – правовідновлювальна функція як взаємини відкритого легітимного втручання у соціально-суспільні та правові відносини особи, що перебувають під юрисдикцією державного та судового захисту. У такому разі суд та судова система не є суб'єктом, що захищає інтереси держави, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, які забезпечують виконання функції та завдань держави, інших суб'єктів, на яких відповідно до закону покладено виконання окремих із таких функцій. Відповідно до вказаного підходу суд виступає гарантом Конституції в частині забезпечення прав свобод громадян, інших осіб як суб'єктів права. Другий напрям – розкриває правовідновлювальну функцію права як спеціально штучно змодельовану юридичну конструкцію віртуальної правової реальності, якій притаманні специфічні абстрактно-логічні гносеологічні висновки та ідеї, фікції, рудименти, що відсутні в реальних подіях та діях суб'єктів права, вписаних у законах та інших нормативно-правових актах [9, с. 227]. Важливим висновком мають стати положення щодо визначення проблеми допустимості доказів під час вирішення спорів адміністративними судами з урахуванням наведених вище принципів. Оскільки за умов, викладених у другому підході, в доказуванні використовуються «спеціально сформовані докази», що можуть бути такими, якщо відповідатимуть вимогам щодо процедури такого формування, тобто однією з основних ознак, що визначатиме допустимість, буде спеціальний суб'єкт формування доказів – учасник судового адміністративного процесу (вирішення спору у сфері публічно-правових відносин) відповідно до встановлених КАС України приписів.

Важливі акценти також стосовно того факту, що суб'єктом права є не тільки одна особа чи група осіб, а також суб'єкт владних повноважень, суд у цілому. Вказані суб'єкти наділені відповідним правовим статусом учасників спору у сфері публічно-правових відносин, проявом якого є або пасивне сприйняття правових норм та юридичних практик, або відсутність намірів вплинути на правову реаль-

ність з урахуванням захисту прав і свобод особи. Тобто до меж правового простору вирішення адміністративними судами вказаного виду спорів варто віднести лише можливість окреслення або виявлення активної ролі суду та самих суб'єктів права, кожний з яких має власний правовий статус, завдяки якому формують правову реальність, на відміну від пасивного її сприйняття та правозастосування на цій основі [9, с. 228]. Разом із тим, прагнучи до використання системи принципів адміністративного судочинства у повному обсязі під час вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, варто переслідувати та забезпечити правильне розуміння обмежень щодо додержання окремих із них у зв'язку із формуванням на підставі таких принципів правообов'язків сторін спору.

Зокрема, говорячи про дотримання принципу, визначеного пунктом 2 частини 3 статті 2 КАС України, про рівність учасників судового процесу варто розуміти недоцільність зловживання встановленням обов'язків для суб'єкта, не наділеного владними повноваженнями. Зокрема, щодо надання доказів у справі в зв'язку із встановленням обставин, які мав дослідити суб'єкт владних повноважень під час прийняття управлінського рішення (рішення, здійснення дії чи допущення бездіяльності), та забезпечення відображення такої процедури у відповідній адміністративній справі (мається на увазі сукупність документів, ґрунтуючись на яких робиться висновок суб'єктом владних повноважень про обґрунтованість (з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення), безсторонність, добросовісність і розсудливість та в контексті забезпечення рівності перед законом, пропорційно, з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття такого рішення та своєчасність його прийняття).

Прикладом безпідставного формування обов'язку у сторони спору – суб'єкта, не наділеного владними повноваженнями, є застосування підпункту 1 частини 3 статті 44 «Права та обов'язки учасників справи» КАС України. Частиною 2 цієї статті зазначено на рівності процесуальних прав та обов'язків. Таким

чином, позивач, на захист якого спрямована вимога у позові, поданому до суду, має ознайомити із матеріалами справи суб'єкта владних повноважень. Дещо дивною видається ситуація за якої, оскаржуючи (в окремих видах спорів) незаконне рішення, прийняте на основі матеріалів адміністративної справи, яка має бути сформована суб'єктом владних повноважень, позивач мусить ознайомити суб'єкта прийняття рішення, яке за припущеннями є незаконним, із матеріалами цієї ж справи. Описана ситуація, по-перше, вказує на дещо «сумнівну» рівність учасників спору у сфері публічно-правових відносин, по-друге, може визнаватися зловживанням процесуальними правами.

Варто констатувати, що порушення наведеного принципу в адміністративному судочинстві допускають в основному суб'єкти, не наділені владними повноваженнями. Є безліч прикладів, які ілюструють мету набуття статусу позивача в адміністративному судочинстві та ініціювання провадження відповідного виду, що не відповідає завданням та принципам адміністративного судочинства. Такими прикладами є справи, у яких позов пред'являється з метою затягування справи, безпідставного забезпечення позовів, обмежень, що стосуються оперативності розгляду та вирішення спорів, порушення рівності сторін тощо. Об'єктом зловживання є і порушення принципу забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Так, Державна фіскальна служба України, формуючи адміністративну справу в результаті податкового контролю, в акті перевірки вказує про фіктивність (нереальність) господарської операції, попри надання первинної документації бухгалтерського та податкового обліку. Здебільшого розгляд вказаної категорії спорів у сфері публічно-правових відносин супроводжується прийняттям рішення на користь платника податків. Однак такі рішення суду оскаржуються до апеляційної та касаційної інстанцій, а представники суб'єкта владних повноважень навіть не з'являються у судові засідання.

За даними Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів Київської області,

90% справ у спорах у сфері податкових правовідносин з ініціативи Державної фіскальної служби України розглядаються в порядку касаційного провадження [10].

Окремо варто зауважити про принцип «недопустимості зловживання процесуальними правами». Зважаючи на викладене вище, це один із нових запроваджених принципів адміністративного судочинства, який є загальним і для інших видів судового процесу (пункт 9 частини 3 статті 2 КАС України, статті 2 Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України). Вказаних нормативно-правових актах зловживання процесуальними правами визначається як дії, що суперечать завданню адміністративного, цивільного, господарського судочинства. У КАС України наведена категорія, уточнена у статті 45, частиною 2 якої визначено перелік дій, що суперечать завданням адміністративного судочинства. Варто вказати, що наявний уніфікований принцип закріплено з урахуванням формулювання поняття «судовий процес» на зміну «адміністративний процес». Проблема – його реалізація стосовно різних форм діяльності судів, зокрема щодо такої форми, як заявне безспірне провадження, ініціатором якого є суб'єкт владних повноважень. Тому зрозуміло, що вказаний принцип не застосовується до суб'єктів владних повноважень (інших суб'єктів, що реалізують владні управлінські повноваження), оскільки правовідносини у такому разі не можна ідентифікувати як спірні.

Також увагу привертає можливість врегулювати спір у сфері публічно-правових відносин за участю судді. С.В. Ківалов вказує, що це «революційна» новела, яка, незважаючи на свою апробацію в експериментальному режимі у вигляді пілотних проектів на базі окремих адміністративних судів, викликає чимало запитань теоретико-правового характеру [11, с. 7]. Справді, передусім варто визначитися у теоретичному та прикладному плані, оскільки вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин ґрунтується на *системі* (курсив наш – *В.Т.*) принципів, закріплених у статті 2 КАС України. Однак вирішення спорів за участю

судді очевидно не пов'язується із такою «системою», навіть незважаючи на те, що така діяльність є факультативною складовою частиною стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. Отже, врегулювання спору за участю судді та інші форми вирішення судами спорів у сфері публічно-правових відносин, окрім загальнопозовного провадження, здійснюються без урахування «системи» принципів, закріплених у КАС України.

Тому вищевикладене дає змогу зробити висновок про наявність «принципів вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин», які мають застосовуватися у комплексі (зберігаючи системний підхід) як нормативно закріплені вимоги діяльності адміністративного суду щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, що спрямована на ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Список використаної літератури:

1. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи. *Публічно-правова доктрина України*. 2013. Т 2. С. 328-348.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35–36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України. *Відомості Верховної Ради*, 2017, № 48, Ст. 436.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
6. Писаренко Н.Б. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf>.
7. Александрова Н.В. Основи адміністративного судочинства в Україні : навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
8. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О.П. Рябченко. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.
9. Зиньков Е.Г. Проблемы понимания принципов административного судопроизводства в правовом пространстве России. *Общество и право*. 2016. № 1(55). С. 226-229.
10. Монаєнко А. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. 2019. URL: <http://kdkako.com.ua/zlovzhivannya-procesualnimi-pravami-v-administrativnomu-sudochinstvi/>.
11. Ківалов С.В. Врегулювання публічно-правового спору за участю судді: нова форма правосуддя чи прояв медіації в суді? *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 5-8.

Tylchuk V. Peculiarities of formation of the system of principles for solving administrative disputes in the field of public-legal relations by administrative courts

The article analyzes the principles of administrative justice in the context of the novelties of judicial administrative procedural legislation. The principles related to the administration of administrative justice, as well as the principles of resolving administrative disputes in the field of public-legal relations are defined. It is noted, however, that the problems of researching the principles of judicial administrative process are actualized due to the fact that the principles, acting as the basic principles of administrative court activity, are enshrined in the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, which has recently been substantially updated in the measurement of categorical apparatus and individual procedural forms of activity sphere of public-legal relations. It is emphasized that one of the questions that needs to be answered is the determination of the principles for the solution by public courts of public

law disputes in the context of the tasks of administrative justice and the content of the judicial administrative process, which should be assessed from the perspective of a systematic approach. This is primarily due to the lack of conformity of the judicial procedural form of the administrative court activity and the exercise of judicial review, whether the activity of dispute resolution in the field of public legal relations or the formation of litigation proceedings before the court, due to the presence of the so-called "indisputable" legal relations, the occurrence of which is not expressly provided for by the tasks of administrative justice, but is mediated by the existence of separate proceedings. It is argued that, in general, the issue of forming the principles (fundamental principles) of administrative justice is directly related to the problem of the substance and content of the dispute in the field of public-legal relations as the central category of administrative procedural law.

Key words: *public-law disputes, public-legal relations, administrative justice, principles of administrative justice, evidence, administrative jurisdiction, administrative process.*