

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.9.23>**В'ячеслав Тильчик,**

канд. юрид. наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки

Університету державної фіскальної служби України

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН: ДОСВІД МАКЕДОНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проведено компаративний аналіз окремих кодифікованих нормативно-правових актів України та Республіки Македонія, що регулюють процес вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Встановлено особливості вирішення такої категорії спорів за національним законодавством та сформульовано окремі пропозиції, які необхідно врахувати під час формування змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Увага акцентується на центральній категорії адміністративного права «спір» у сфері публічно-правових відносин, який за законодавством Республіки Македонія тотожний поняттю «адміністративний спір». Особливостями діяльності адміністративних судів Македонії з вирішення спорів вказаної категорії є встановлення законності адміністративного акта як форми діяльності публічної адміністрації. Зокрема, окремо аналізуються положення щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві України та процедури зупинення дії (виконання) адміністративного акта в Македонії. Зважаючи на проголошений найближчим часом пріоритет електронного документообігу, зокрема, його активне запровадження у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, вказується на необхідності оновлення Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» та внесення змін до відповідних норм Кодексу адміністративного судочинства України, які хоч і містять положення про використання електронних документів та їх направлення на офіційну електронну адресу чи електронну пошту, проте досить часто ці положення не кореспондують одне одному та положенням інших нормативно-правових актів. У статті також пропонується вирішення інших проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності діяльності адміністративних судів з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин.

**Ключові слова:** адміністративне процесуальне право, спори у сфері публічно-правових відносин, адміністративне судочинство, порівняльно-правовий аналіз, адміністративна юстиція, адміністративний акт.

### Актуальність предмета дослідження.

Варто визнати, що в сучасних умовах державотворення порівняльне правознавство стало одним із найпопулярніших напрямів в юридичній науці. Галузеві й загальноправові компаративістські дослідження фактично стали необхідним інструментом науково-дослідницької роботи. Наука адміністративного права, а отже, і адміністративне процесуальне право нині використовує порівняльне аналітичне право як для досягнення наукових цілей, так і для вироблення практичних рекомендацій, що дає змогу ґрунтовніше проаналізувати процеси та явища, які відбуваються в правовій сфері, дозволяючи при цьому визначити характер впливу досвіду розвинених країн. Як слушно зазначає Є.Б. Кубко, важливо розуміти, що ігнорування наукового потенціалу порівняльного правознавства у сфері адміністра-

тивного судочинства та адміністративної діяльності в сучасних умовах може призвести до ізоляції, замкненості національної правової системи й навіть до її протиставлення світовим тенденціям. Використання ж порівняльно-правового аналізу дає змогу уникнути багатьох помилок під час вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин [1, с. 245–246]. Вказане повною мірою стосується обраного предмета цієї наукової публікації.

**Виклад основного матеріалу.** У Республіці Македонія спори у сфері публічно-правових відносин вирішуються на підставі Закону Республіки Македонія «Про адміністративні спори» (далі – Закон Республіки Македонія) [2]. Вже назва закону свідчить про різницю підходу до окреслення сфери дії та спрямування цього нормативно-правового акта, що визначається, ґрунтуючись на такому

основному понятті, як «адміністративний спір». В Україні ж, на відміну від наведеного підходу, у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) згадується про «спір у сфері публічно-правових відносин» [3] та публічно-правовий спір, що відповідно до вказаного нормативно-правового акта є тотожними поняттями, оскільки у статті 4 «Визначення термінів» йдеться про ознаки публічно-правового спору як центральної категорії, окремо не характеризується інше із згаданих понять.

Варто одразу зазначити, що окремі вітчизняні та зарубіжні вчені ототожнюють публічно-правовий спір та адміністративний спір, про що дискусію згадувалося вище.

Зважаючи на вказане, суттєво відрізняється і визначення мети чи то, як вказано у КАС України, завдання адміністративного судочинства щодо вирішення спору. Так, у частині 1 статті 2 КАС України: це справедливо, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

У частині 2 статті 2 КАС України законодавець, визначаючи, що саме у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням перелічених у цій частині вимог [3]. Аналіз цих вимог дає змогу конкретизувати, що вони фактично стосуються (характеризують) процедуру прийняття рішення. Стосовно ж перевірки «бездіяльності суб'єктів владних повноважень» таких характеристик не наведено.

У Законі Республіки Македонія вказується, що в адміністративних спорах суд діє з метою забезпечення судового захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та для забезпечення законності. Для цього суд встановлює законність дій та рішень органів державного управління, уряду, інших державних органів, муніципалітету, організацій, визначених законом, та інших представників публічної адміністрації у адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення [2]. Приналежно, що у вказаному Законі уточнюється юрисдикція суду, а саме вказується про підсудність спорів: щодо законності окремих актів, прийнятих у виборчому процесі, та окремих актів про вибори, призначення та звільнення державних службовців; щодо реалізації та забезпечення дотримання положень концесійних угод, державних закупівель, угод, які стосуються суспільного

інтересу та будь-яких угод, в яких однією із сторін є державний орган, муніципалітети, державні організації, інші суб'єкти публічної адміністрації, щодо розмежування компетенції вказаних суб'єктів.

Стосовно сторін спору та щодо позивача у Законі про них йдеться у окремій статті 3 [2], як і у КАС України – у статті 5 «Право на звернення до суду та способи судового захисту». Зокрема, спільними є положення, що будь-яка особа має право «порушити адміністративний спір», якщо вважає, що адміністративний акт [2], рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень (стаття 5 [3]) порушують її права, свободи, законні інтереси. Тобто за Законом уточнено, що адміністративний спір переважно стосується питання визначення законності адміністративного акта, а не будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. При цьому важливо, що у статті 7 вказується, що адміністративним актом у значенні цього Закону вважається акт, за допомогою якого органи (органи державного управління, уряд, інші державні органи, муніципалітети, державні підприємства, торговельні компанії, фонди, установи, організації, яким делеговано повноваження публічної адміністрації) встановлюють певні права або обов'язки фізичних чи юридичних осіб – іншої сторони в адміністративній справі, а також дії щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності [2].

Хоча у КАС України право на звернення пов'язане із рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, проте не розкривається їх поняття, що значно ускладнює правозастосовну практику. Натомість у статті 5 наведені способи судового захисту, серед яких називаються «визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень» [3] і вже саме названі «нормативно-правові» та «індивідуальні акти», що характеризуються у статті 4 КАС України, та з ознак, про які йдеться у цій нормі, можна зрозуміти, що саме вони є різновидами «рішення» суб'єкта владних повноважень. Зважаючи на те, що загально визнаною є необхідність мінімізації неточних та «відсильних» формулювань, для з'ясування сутності яких треба звертатися до інших статей нормативно-правового акта та застосовувати прийоми формальної логіки, підхід використаний у Законі Республіки Македонія є більш прийнятним та має бути врахований в Україні.

У Розділі 2 «Адміністративний спір» Закону Республіки Македонія роз'яснюється,

що є предметом спору, а саме: адміністративний акт, який прийнято, акт першої інстанції, коли не передбачена можливість правового захисту його у іншій інстанції в адміністративному порядку; за відсутності адміністративного акта за запитом, що зроблений відповідно до встановленої процедури; у зв'язку із порушенням положень адміністративних угод. У наступній статті ж вказано, що не може бути ініційовано адміністративний спір, тобто фактично, що не може вважатися адміністративним спором: 1) оскарження дій у справах, щодо яких передбачена інша процедура судового захисту від порушень; 2) щодо питань, віднесених Конституцією до компетенції Асамблеї та Президента Республіки Македонія, крім тих, що стосуються призначення та звільнення на посади (стаття 9 Закону Республіки Македонія).

Продовжуючи щодо позитивної практики за вказаним Законом, варті уваги положення статті 14, у якій наголошено, що позов, як правило, не перешкоджає виконанню адміністративного акта, якого стосується. Разом із тим у разі, якщо виконання цього адміністративного акта може потягнути суттєві складно відновлювальні наслідки та за умови, що відстрочення виконання не порушить суспільні інтереси та не призведе до невідвротної шкоди, за зверненням особи орган, що прийняв адміністративний акт, може своїм рішенням відкласти його виконання. Таке рішення орган зобов'язаний винести не пізніше трьох днів після отримання запиту. Також аналогічний підхід може бути застосований і з інших причин, до винесення остаточного рішення суду, якщо це не суперечить суспільному інтересу (стаття 9 Закону Республіки Македонія).

Наведені положення Закону є актуальними для вітчизняного законодавства як щодо конкретного предмета (адміністративних актів, які названі у КАС України «нормативно-правовими» та «індивідуальними актами»), так і щодо загального підходу до уточнення принципово важливих для позивача питань. Привертає увагу і чіткість встановлених строків, у які уповноважений орган зобов'язаний прийняти відповідне рішення. Власне, аналіз наступних статей дає змогу вказати на послідовність щодо дотримання принципу конкретних строків, що обчислюються у днях. Навряд чи варто додатково обґрунтовувати доцільність такого підходу. Встановлення процесуальних строків та забезпечення їх дотримання є однією з умов здійснення ефективного адміністративного процесу, вирішення спору по суті, уникнення фактів затягування розгляду справи юрисдикції адміністративного суду,

врешті, підвищення довіри до судової гілки влади, її спроможності забезпечити ефективний захист прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб.

У КАС України тільки у главі 10 «Забезпечення позову» вказані види забезпечення позову, серед яких передбачено зупинення дій індивідуального акта або нормативно-правового, заборона відповідачу вчиняти певні дії, встановлення обов'язку відповідачу вчиняти певні дії, заборона іншим особам вчиняти інші дії, що стосуються предмета спору, зупинення стягнення на підставі виконавчого або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку (стаття 150 КАС України) [3]. Відповідно, за КАС України передбачається покладання обов'язків із забезпечення позову за заявою позивача на суд навіть без залучення (повідомлення) учасників справи. Таку заяву суд розглядає не пізніше двох днів з дня її надходження [3].

Порівнюючи застосовані у законодавстві України та Республіки Македонія підходи до розв'язання проблеми, яка за КАС України більш чітко та детально визначена як «забезпечення позову», слід відзначити доцільність залучення до вирішення питання про актуальність та обґрунтованість, власне, можливість прийняття рішення щодо відкладення виконання адміністративного акта (чи то за КАС України саме «зупинення дії індивідуального акта»), який є предметом позову, органу, що його прийняв. Саме цей орган має більш повну інформацію про обставини, які характеризують як позивача, так і ситуацію у справі, може більш чітко спрогнозувати наслідки та відреагувати на їх усунення оптимальними засобами. Звичайно, основним аргументом, що може бути наведений проти такого підходу, залишається неможливість забезпечення об'єктивності у справі, оскільки власне суб'єктом прийняття рішення (адміністративного акта) і був відповідач. Тобто запровадження такого підходу сформує додатковий корупційний ризик. Разом із тим очікувати від суду об'єктивної та всебічної оцінки ситуації у справі, як того вимагає КАС України протягом двох днів від надходження заяви (стаття 154 КАС України), теж важко. Найбільш ефективним (від визначення «ефективності рішення» як оптимального співвідношення досягнення результату та витрачених зусиль, знарядь, засобів) буде залучення особи, що прийняла відповідне рішення – індивідуальний акт, до розгляду заяви про забезпечення позову. Вказаний же ризик може бути знижено, зважаючи на обраний натепер в Україні та багатьох високорозвинених країнах світу вектор на про-

тидію, запобігання корупції, з найближчою перспективою зниження індексу сприйняття корупції та відповідним судовим контролем, зокрема як з боку адміністративного суду, так і суб'єктів національної системи запобігання корупції.

Процедура початку та власне розгляду спору у Законі Республіки Македонія описується в окремому Розділі, що має назву «Процедура». Перша стаття цього розділу містить положення про те, що власне спір починається із подання позову. Також далі уточнюються строки подання позовів, які значно відрізняються від передбачених КАС України. Так, за загальними вимогами позов подається протягом 30 днів з дня прийняття, вручення адміністративного акта, в тому числі у зв'язку із невиконанням обов'язків за адміністративними угодами (з дня встановлення факту такого невиконання), встановлюються виключні випадки, за якими особи мають право подати позов протягом 60 днів з дня його прийняття (стаття 19 Закону Республіки Македонія).

У КАС України у статті 122 «Строк звернення до адміністративного суду» передбачено градацію строків подання позовів залежно від суб'єкта подання та предмета позову. Вказується, що для звернення за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, що обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення. Стосовно звернень суб'єкта владних повноважень строк звернення – три місяці (з дня виявлення таких підстав) [3]. При цьому у КАС України вказано щодо можливості встановлення іншого строку як КАС України, так і іншими законами.

Для порівняння підходу вітчизняного законодавця щодо визначення строків подання позову із підходом за Законом Республіки Македонія доцільно навести положення щодо спільного предмета позову. За КАС України – це правило про строк звернення до адміністративного суду у разі вручення позивачу рішення (по суті адміністративного акта) за результатами розгляду його скарги на рішення, дію або бездіяльність суб'єкта владних повноважень – три місяці, що в три рази більше, ніж у Законі Республіки Македонія. Тільки у разі такого предмета позову, що пов'язаний із прийняттям громадян на публічну службу, її проходження і звільнення з публічної служби строк звернення відповідно до КАС України – місяць, що збігається із підходом у Законі Республіки Македонія. В обговорення доцільності більшої послідовності та використання строків нормативно визна-

чених, а також з метою дотримання єдиного підходу до врегулювання пов'язаних питань варто зауважити, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (стаття 17 Закону України «Про звернення громадян») [4].

Також актуальною для України залишається норма, яка міститься у Законі Республіки Македонія щодо процедури власне подання позову, у якій вказано, що позов подається безпосередньо до адміністративного суду або направляється поштою (стаття 21 Закону Республіки Македонія). У КАС України вказується, що позовна заява подається в письмовій формі позивачем особисто або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (стаття 160 КАС України). У наведеній нормі відсутня вказівка про можливість направлення позову поштою, зокрема електронною поштою. Висновки про допустимість таких способів подання позову можна зробити зі змісту інших норм КАС України. Зважаючи на проголошений найближчим часом пріоритет електронного документообігу, зокрема, його активне запровадження у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, потребуватиме оновлення Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [5] та відповідні норми КАС України, які хоч і містять положення про використання електронних документів та їх направлення на офіційну електронну адресу чи електронну пошту, проте досить часто ці положення не кореспондують одне одному та положенням інших нормативно-правових актів. Загалом слід відзначити надмірну деталізацію окремих процедурних складників у КАС України та розпорошеність положень, які стосуються тієї чи іншої стадії розгляду спору у сфері публічно-правових відносин. Окремих важливих положень, що відображають дотримання, зокрема, принципу доступності судочинства для розв'язання спору у сфері публічно-правових відносин, КАС України не містить. Такого вдалося уникнути у Законі Республіки Македонія, що варто врахувати під час чергової реформи адміністративного судочинства та спроби уніфікації судового процесу в Україні.

Зокрема, як приклад, можна навести положення вже згаданої вище статті 21 Закону Республіки Македонія, яка містить при-

пис про те, що для осіб, які проходять службу у збройних силах армії Республіки Македонія, датою подання позову до суду є дата його подання до військової частини або штабу, де немає регулярної поштової служби (стаття 21 Закону Республіки Македонія).

Натомість у КАС України такі положення відсутні, а про особливості провадження за позовом військовослужбовців, осіб, які проходять службу у Збройних силах України, йдеться у статті 236 КАС України та зазначається, що перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, є підставою зупинення провадження у справі (стаття 236 КАС України).

*The article deals with a comparative analysis of some codified legal acts of Ukraine and the Republic of Macedonia, which regulate the process of resolving disputes in the sphere of public-legal relations. The peculiarities of resolving such a category of disputes under the national legislation have been identified and some proposals have been formulated, which should be taken into account when formulating amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Attention is drawn to the central category of administrative law disputes in the field of public-legal relations, which, under the legislation of the Republic of Macedonia, is identical with the concept of "administrative dispute". The peculiarities of the activity of the administrative courts of Macedonia in resolving disputes of the specified category is to establish the legality of an administrative act as a form of activity of the public administration. In particular, the provisions on securing a claim in the administrative judiciary of Ukraine and procedures for suspending (executing) an administrative act in Macedonia are analyzed. Taking into account the announced priority of electronic document circulation in the near future, in particular, its active implementation in the activity of public administration entities, it is necessary to update the Law of Ukraine "On Electronic Documents and Electronic Document Management" and to amend the relevant rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which contain provisions on the use of electronic documents and their sending to an official e-mail or e-mail, but quite often these provisions do not correspond pound each other and the provisions of other regulations. The article also addresses other issues related to improving the efficiency of administrative courts in resolving disputes in public relations.*

**Key words:** administrative procedural law, disputes in the field of public-legal relations, administrative justice, comparative legal analysis, administrative justice, administrative act.

#### Список використаних джерел:

1. Кубко Є.Б. Проблеми запровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної діяльності й адміністративного судочинства. Публічно-правова доктрина України. Т. 2. Харків: «Право». 2013. С. 24–268.
2. Закон за управні sporovi. Службен Весник на Република Северна Македонија. 17 мај 2019. URL: <http://www.jpacademy.gov.mk/upravni%20sporovi.pdf>.
3. 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>.
4. Про звернення громадян: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 47, ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 36, ст. 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

