

III. Судові доктрини при вирішенні податкових спорів

DOI: 10.33498/Юсп-2020-04-127



Надія Писаренко

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2159-5459>
n.pysarenko@ukr.net

УДК 342.9

РОЗМЕЖУВАННЯ СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ КРІЗЬ ПРИЗМУ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПІВ СУДОЧИНСТВА (НА ПРИКЛАДІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ)

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена вивченню питання розмежування судових юрисдикцій. Як свідчить практика, суб'єктний склад спірних відносин, а також характер суспільних зв'язків, із яких конфлікт виник, не можна вважати вичерпними критеріями для визначення суду, повноважного його (конфлікт) вирішувати.

Метою статті є пошук додаткових критеріїв, зважаючи на які можна встановити процесуальну форму, що є найбільш придатною для розв'язання правового спору з характерними ознаками.

У статті зауважено, що утворення судів різних юрисдикцій обумовлено тим, що їхні судді мають спеціалізуватися на вирішенні конфліктів, які виникають із правових відносин різної галузевої приналежності й підлягають регламентації за допомогою матеріальних норм різних галузей права. Таким чином, судді, що спеціалізуються, спроможні продемонструвати найвищий рівень розуміння галузевих матеріальних норм, засвідчити свою здатність фахово тлумачити такі норми, а отже, бути взірцем у питаннях їх застосування.

Водночас наголошено на тому, що суди у своїй діяльності дотримуються різних процесуальних законів, які акумулюють норми, що відзначаються особливостями; “спеціалізований” суд діє за правилами, що сприяють створенню пристойних умов для реалізації сторонами конфлікту наданих їм процесуальних прав. Це означає, що правильне визначення юрисдикції гарантує не тільки високий ступінь суддівської компетентності у застосуванні матеріальних норм, а й не менш цінний “процесуальний комфорт”, що мають відчувати всі учасники судового процесу.

Запропоновано наблизитися до вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій не через виокремлення ознак спорів, формування їхніх переліків, а за допомогою пошуку відповіді на запитання: чи потребує їх (спорів) розв'язання застосування спеціальних процесуальних правил?

© Надія Писаренко, 2020

Констатовано, що первісно зміст спеціальних процесуальних правил відбивається у нормах про принципи судочинства; свій розвиток такі правила отримують у подальших процесуальних приписах.

Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України) пристосований для розв'язання конфліктів за участю суб'єктів влади. Отже, всі його правила, засновані на виписаних на початку КАС України принципах, спрямовано на створення умов, за яких нерівні у матеріальних відносинах суб'єкти права, які є сторонами спору, досягають рівності у судовому процесі.

Зроблено деякі узагальнення, за допомогою яких проілюстровано, як діють спеціальні положення КАС України для гарантування рівності сторін в адміністративному судочинстві. Такі узагальнення супроводжуються прикладами судових рішень у справах із розгляду податкових спорів, що вкотре дало змогу впевнитися у правильності обрання для їх розв'язання саме адміністративної процесуальної форми.

Ключові слова: судові юрисдикції; принципи адміністративного судочинства; адміністративна юрисдикція; податкові спори.

У державах, де функціонують суди, що спеціалізуються на розв'язанні правових конфліктів певних видів, лишається актуальною проблема розмежування їх (судів) юрисдикцій. Україна не є винятком: поступове утворення національних судів відмінної спеціалізації та запровадження процесуальних законів, якими забезпечена їхня діяльність, супроводжувалося відсутністю єдиного підходу до вирішення питання належності деяких із правових спорів до юрисдикції одного з цих судів. Означена проблема і досі залишається нерозв'язаною, незважаючи на понад десятирічний термін, протягом якого одночасно застосовують правила про юрисдикцію, викладені у трьох національних процесуальних законах – Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України)¹, Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України)² та Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України)³⁴.

¹ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

² Господарський процесуальний кодекс України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>> (дата звернення: 22.02.2020).

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴ Впродовж усього терміну застосування національних процесуальних законів не вгасає інтерес науковців до проблеми розмежування судових юрисдикцій. У численних публікаціях вони не тільки прискіпливо аналізують судову практику з цього приводу, а й пропонують свої шляхи для її розв'язання. Див., наприклад: Ю Битяк та Н Писаренко, 'Процесуальна форма відправлення правосуддя в справах за участю суб'єктів владних повноважень' (2006) 10 Право України 78; В Колпаков та В Гордєєв, *Юрисдикція адміністративних судів: монографія* (Харків юридичний 2011); М Кучерявенко, 'До питання щодо визначення юрисдикційності податкових спорів' (2013) 1/2 Право України 87; М Кучерявенко та Є Смичок, 'Практика Великої Палати Верховного Суду: "перемога" чи колапс?' (2018) 50 Юридичний вісник України 6; М Кучерявенко, 'Реформування юрисдикцій: про чи contra?' (2020) 6 Юридичний вісник України 6; Г Литвинова, 'Проблеми розмежування юрисдикції спеціалізованих судів України: випадковість чи закономірність?' (2006) 1 Вісник господарського судочинства 24;

Очевидно, що пошук шляхів подолання цієї проблеми є необхідним не лише для того, щоб створити належні умови для здійснення своїх функцій органами правосуддя; насамперед цього потребують інтереси приватних осіб, які в умовах її нерозв'язаності можуть бути позбавлені шансу реалізувати конституційне право на судовий захист.

Метою дослідження є пошук додаткових критеріїв, зважаючи на які можна встановити процесуальну форму, що є найбільш придатною для розв'язання правового спору з характерними ознаками.

Проблема розмежування судових юрисдикцій та право на доступ до суду

Із цього приводу згадаємо одне з надзвичайно цікавих рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), в якому він вбачав порушення Україною конвенційних вимог унаслідок неможливості розв'язання на національному рівні питання розмежування судових юрисдикцій. Це рішення ухвалене за результатами розгляду ЄСПЛ заяви Української Греко-Католицької Церкви села Сосулівка (далі – Церква села Сосулівка)⁵.

За фавбулою цієї справи розпорядженням Тернопільської обласної державної адміністрації заявникові було надано право використовувати культову будівлю спільно з релігійною громадою Української Православної Церкви Київського Патріархату (далі – УПЦ КП). Розпорядженням передбачалося, що Чортківська районна державна адміністрація Тернопільської області повинна була укласти окремі договори з релігійними громадами, в яких детальніше визначитися з умовами використання церковної будівлі. Церква села Сосулівка уклала відповідний договір; УПЦ КП продовжувала користуватися будівлею без укладення договору й чинила перешкоди заявникові у використанні цього майна.

Церква села Сосулівка спочатку звернулася за захистом своїх прав до Тернопільської обласної державної адміністрації, а згодом – до Вищого арбітражного суду України, Тернопільського міського суду, а також до Київського господарського суду з позовами до обласної державної адміністрації. Зміст усіх звернень був однаковий: Церква села Сосулівка просила передати їй культову будівлю в одноособове використання. Зрештою заявник дійшов до Верховного Суду України (далі – ВСУ), який відмовив у відкритті касаційного провадження за відсутністю підстав для розгляду скарги заявника в касаційному порядку.

А Осетинський, 'Конкуренція судових юрисдикцій в аспекті забезпечення усталеної судової практики у земельних спорах' (2009) 5 Вісник господарського судочинства 21; Н Писаренко, 'Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення спорів за участю суб'єктів владних повноважень' (2011) 4 Право України 59; М Смокович, 'Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія' (Юрінком Інтер 2012).

⁵ Церква села Сосулівка проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 28 лютого 2008 р. Офіційний вісник України. 2008. № 46. Ст. 1504.

Всі рішення національних судів вміщували висновки про неналежність до їх юрисдикцій цієї справи. І арбітражний, і загальний, а згодом і господарський суди, будучи судами першої інстанції, відмовляли у прийнятті позовних заяв Церкви села Сосулівка, чим, за позицією останньої, порушили її право на доступ до суду.

ЄСПЛ у зазначеній справі констатував порушення зазначеного права. Визначальними аргументами, викладеними у пунктах 50, 51 та 53 цього рішення, на нашу думку, є такі:

1. Для того, щоб право на доступ до суду було ефективним, особа повинна мати чітку можливість оскаржити діяння, що становлять втручання в її права.
2. Суд знову повторює, що його завданням не є досліджувати питання, чи мають, зокрема у світлі статті 17 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, суди загальної юрисдикції чи господарські (колишні арбітражні) суди компетенцію розглядати справу по суті, або встановлювати, якому з цих судів підсудний розгляд скарг заявника по суті. Суд зазначає, що заявник мав доступ до цих судів, проте жодний з них не розглянув по суті скарги заявника на неможливість користуватись церковною будівлею, оскільки вважали, що вони не мають юрисдикції розглядати такі питання, не дивлячись на те, що процедурні вимоги прийнятності було дотримано <...> Суд вважає, що така ситуація прирівнюється до відмови у здійсненні правосуддя, що порушує саму суть права заявника на доступ до суду, яка гарантується пунктом 1 статті 6 Конвенції⁶.

На підставі аналізу наведених аргументів можемо стверджувати, що ЄСПЛ вбачав би за правильне, якби останній із національних судів, до якого звернувся заявник за захистом своїх прав, розглянув би його справу по суті, забезпечивши при цьому доступ до правосуддя. Розуміємо, що такий розгляд було б здійснено з імовірним порушенням правил юрисдикції. Однак це б гарантувало реалізацію заявником зазначеного права, а отже, унеможливило б ухвалення ЄСПЛ ще одного рішення про порушення Україною міжнародних зобов’язань.

Проте останнє твердження жодним чином не має уповільнювати намагання теоретиків і практиків віднайти найкращі шляхи вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій. Адже воно сформовано внаслідок вивчення конкретної, одиної ситуації, яка до того ж склалася за умов, коли у заявника була перспектива домогатися розгляду своєї справи за правилами або цивільного, або господарського судочинства. Нині в Україні правосуддя здійснюють загальні, господарські

⁶ Церква села Сосулівка проти України (п. 5).

та адміністративні суди, а отже, тепер до цих форм здійснення правосуддя приєдналося адміністративне судочинство, яке охоплює правила, що суттєво відрізняються від правил “цивільних” і “господарських”. Отже, зараз як ніколи на часі визначитися із юрисдикцією судів із тим, щоб запевнити приватну особу не тільки в тому, що вона не матиме перешкод для звернення до суду, а й у тому, що процесуальні правила, за якими відбудеться розгляд її справи, будуть повністю придатними для вирішення спору, що виник із відносин певної галузевої належності.

Зауважимо, що утворення судів різних юрисдикцій пояснюють тим, що їхні судді мають спеціалізуватися на вирішенні конфліктів, які виникають із правових відносин різної галузевої належності і, звісно, підлягають регламентації за допомогою матеріальних норм різних галузей права. Отже, судді, що спеціалізуються, спроможні продемонструвати найвищий рівень розуміння галузевих матеріальних норм, засвідчити свою здатність фахово тлумачити такі норми, а отже, бути взірцем у питаннях їхнього застосування.

Утім, на наше переконання, важливо підкреслити й те, що зазначені суди дотримуються у своїй діяльності різних процесуальних законів, які акумулюють норми, що відзначаються особливостями. Отже, “спеціалізований” суд діє за правилами, що сприяють створенню пристойних умов для реалізації сторонами конфлікту наданих їм процесуальних прав. Правильне визначення юрисдикції, таким чином, гарантує не тільки високий ступінь суддівської компетентності у застосуванні матеріальних норм, а й не менш цінний “процесуальний комфорт”, що мають відчувати всі учасники судового процесу.

Правила розмежування судових юрисдикцій у національних процесуальних законах

У цій публікації ми не торкаємося судової діяльності з вирішення питань юридичної відповідальності. Отже, доречно звертатися до кодифікованих актів, які забезпечують розв’язання правових спорів, а саме – до зазначених вище цивільного процесуального, господарського процесуального та адміністративного процесуального законів. Згадка про всі ці надзвичайно важливі акти є доречною, оскільки в текстах кожного з них, як вже зазначалося, є правила, що дають змогу встановити, за якими процесуальними приписам розглядатиметься спір із виразними ознаками.

Аналіз положень названих законів дає можливість стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до юрисдикції одного з судів законодавець ураховує: а) суб’єктний склад такого спору; б) зміст правовідносин, із яких він виник. При цьому інформація

про учасників спірних правовідносин і характер суспільного зв'язку між ними міститься у різних статтях цих процесуальних актів.

Зі змісту приписів ЦПК України та КАС України про завдання відповідних видів судочинства, а також про коло осіб, які беруть участь у справах, випливає, що всі фізичні та юридичні особи (зокрема й ті, які репрезентують державу) здатні мати цивільні або адміністративні процесуальні права й обов'язки, можуть бути сторонами у справах, які вирішують за правилами зазначених кодексів. Статтею 4 ГПК України представників держави та органів місцевого самоврядування віднесено до осіб, які мають право звернутися до господарського суду. Отже, з огляду на те, що суб'єкт владних повноважень може виступати стороною в будь-якому правовому спорі, його причетність до виникнення останнього не може бути визначальним критерієм для розмежування судових юрисдикцій.

Інформацію про зміст спірних правовідносин законодавець намагається викласти в нормах про юрисдикцію судів. При їх побудові в кожному з названих процесуальних законів використано різні прийоми юридичної техніки. Так, ст. 19 ЦПК України фіксує узагальнюючі (абстрактні) формулювання щодо ознак справ, які розглядають у порядку цивільного судочинства. Згідно з цією статтею у цивільній процесуальній формі вирішують справи, що виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється у порядку іншого судочинства.

Відповідний припис ГПК України сформульовано з використанням казуїстичного прийому: у ст. 20 наводиться перелік справ, розгляд яких віднесено до юрисдикції господарських судів.

У статті 19 КАС України наводяться переліки спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, а також тих, які не можуть розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Отже, у КАС України правило про юрисдикцію сформульовано також із використанням казуїстичного прийому юридичної техніки. Як свідчить практика, викладення нормативного матеріалу у такий спосіб призвело лише до загострення проблеми розмежування судових юрисдикцій. Адже 'законодавець зловживає використанням казуїстичного прийому, який, як відомо, має суттєвий недолік: яким би досконалим не був перелік конкретних фактів, він не може охопити всі факти даного роду'⁷.

⁷ Н Писаренко та В Сьоміна, *Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення)* (Право 2012) 85.

*Розмежування судових юрисдикцій з огляду
на спеціальні правила адміністративного судочинства*

З урахуванням зазначеного спробуємо наблизитися до вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій не через виокремлення ознак спорів, формування їх переліків, а за допомогою пошуку відповіді на запитання: чи потребує їх (спорів) розв'язання застосування спеціальних процесуальних правил? При цьому беремо за основу те, що сутнісними характеристиками кожного конфлікту є зазначені вище, а саме – його суб'єктний склад і зміст правовідносин, із яких він виник. Вбачаємо ці характеристики заздалегідь встановленими, оскільки за приклад візьмемо податкові спори, які повністю їм відповідають, адже виникають між приватними особами та податковими органами у зв'язку з реалізацією останніми публічно-владних управлінських функцій, зокрема, у зв'язку зі здійсненням контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Первісно зміст спеціальних процесуальних правил знаходить своє відбиття у нормах про принципи судочинства; свій розвиток, конкретне звучання такі правила отримують у подальших процесуальних приписах.

КАС України пристосований для розв'язання конфліктів за участю суб'єктів влади. Отож, всі його правила, засновані на виписаних на початку документа принципах, спрямовано на створення умов, за яких нерівні у матеріальних відносинах суб'єкти права, які є сторонами спору, досягають рівності у судовому процесі.

Зробимо деякі узагальнення, за допомогою яких проілюструємо, як діють спеціальні положення КАС України для гарантування рівності сторін в адміністративному судочинстві. Такі узагальнення супроводжуватимемо прикладами судових рішень у справах із розгляду податкових спорів, що вкотре дасть змогу впевнитися у правильності обрання для їхнього розв'язання саме адміністративної процесуальної форми.

1. У КАС України констатовано, що учасники судового провадження з однаковим процесуальним статусом мають бути наділені рівними процесуальними можливостями.

2. *Рівні процесуальні можливості сторін* адміністративного процесу забезпечуються впровадженням правил, які ґрунтуються на принципах *змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі*. Останній принцип вважають притаманним виключно адміністративному судочинству⁸.

⁸ Зауважимо, однак, що у ст. 7 Кодексу України з процедур банкрутства зазначено, що господарський суд під час розгляду за правилами ГПК України справ про банкрутство, в яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень, має дотримуватися принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі

3. Сенс офіційного з'ясування усіх обставин у справі полягає у тому, що адміністративний суд під час розв'язання правового спору, в якому учасником є суб'єкт владних повноважень, відіграє роль не тільки арбітра, до якого звернулися конфліктуючі сторони, а й активного учасника процесу, уповноваженого на дії, вчинення яких може суттєво позначитися на результатах розгляду справи.

4. Дія принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі виявляється у його взаємодії із диспозитивністю та змагальністю сторін. Таку взаємодію чітко описано у процесуальних правилах, яких дотримується сам суд і на які мають зважати учасники справи.

5. Диспозитивність супроводжує рух судочинства. У класичному, характерному для сфери цивільної юрисдикції, розумінні принцип диспозитивності

<...> означає, що цивільні процесуальні правовідносини як правова форма цивільного судочинства виникають, розвиваються та закінчуються за волею й ініціативою сторін правового спору в результаті розпорядження своїми матеріальними та процесуальними правами⁹.

У такому вигляді ідея диспозитивності знайшла свого відтворення у ЦПК України, згідно з частинами 1 і 3 ст. 13:

Суд розглядає справи не інакше як за зверненням особи, поданим відповідно до Кодексу, в межах заявлених нею вимог і на підставі доказів, поданих учасниками справи або витребуваних судом у передбачених цим Кодексом випадках. <...>

Учасник справи розпоряджається своїми правами щодо предмета спору на власний розсуд. <...>¹⁰.

Подібним чином диспозитивність описано в КАС України. Так, згідно з частинами 2 та 3 ст. 9:

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу, в межах позовних вимог <...>

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд <...>¹¹.

Однак в адміністративному судочинстві диспозитивність взаємодіє із офіційним з'ясуванням всіх обставин у справі, що виявляється у тому, що суд: а) може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАС України); б) має здійснювати контроль за реалізацією позивачем права відмовитися від позову повністю або частково на будь-якій стадії судового провадження або відмовитися від примусового виконання судового рішення на стадії його виконання, а також має контролювати реалізацію відповідачем права визнати позов (статті 47, 189, 238 та 377 КАС України); в) має право з власної ініціативи вживати заходи забезпечення позову (статті 150 та 151 КАС України); г) має право відмовити у затвердженні умов примирення сторін (статті 190 та 191 КАС України).

Додамо, що реалізація ідеї диспозитивності виявляється те тільки в тому, що особа, звертаючись до суду, самостійно встановлює зміст і обсяг позовних вимог, а й у тому, що визначає тих, кому ці вимоги адресовано. Утім, така особа може помилково вважати порушником її прав, свобод чи інтересів не того суб'єкта, який має відповідати. У такому разі відповідач у процесі сприйматиметься як неналежний і перед судом постане питання його заміни.

В адміністративному судочинстві правила заміни неналежного відповідача відзначаються особливостями. Так, за ч. 4 ст. 48 КАС України, якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою і не заявляє клопотання про залучення такої особи як співвідповідача, суд за власної ініціативи може залучити цю особу для участі у справі як другого відповідача. Відзначимо, що наведене правило ілюструє активну роль адміністративного суду у судовому процесі і є таким, що закріплено тільки в одному з національних процесуальних законів – у КАС України.

В умовах безкінечних і тривалих реорганізацій податкових органів наведе правило дає гарантію того, що спори за їх участю будуть розглянуті в розумні строки, із ухваленням рішень, виконання яких у разі задоволення позовів стане реальним, адже їх адресатами будуть саме ті представники влади, які зможуть відповідати за спричинені порушення прав та інтересів.

Для прикладу звернімося до ухвали про залучення другого відповідача, постановленої Полтавським окружним адміністративним судом у справі за позовом приватної особи до Головного управління Державної фіскальної служби у Полтавській області (далі – ДФС) про визнання протиправним і скасування рішення про застосування штрафних санк-

цій та нарахування пені. З її змісту випливає, що під час підготовчого засідання судом з'ясовано, що оспорюване рішення прийнято Головним управлінням Державної податкової служби у Полтавській області (далі – ДПС). У засіданні брав участь представник ДФС; позивач був відсутній. З огляду на це, в умовах, коли було неможливо отримати згоду позивача на заміну відповідача, суд за власної ініціативи виніс на обговорення питання про залучення до участі у справі як другого відповідача ДПС; за результатами розгляду цього питання суд і постановив зазначену вище ухвалу¹². Рішенням по суті у цій справі суд задовольнив позовні вимоги частково: визнав протиправним і скасував рішення ДПС; у частині позовних вимог до ДФС – відмовив¹³.

6. У національних процесуальних законах *змагальність сторін* пов'язують із доказуванням. Однак важливо відзначити, що зміст змагальності сторін у цивільному й адміністративному судочинстві має суттєві відмінності. Стисло й виразно про такі відмінності можна сформулювати уявлення, звернувшись до Курсу цивільного процесу, що був підготовлений у 2011 р. правниками Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, де сказано, що 'принцип змагальності (у цивільному судочинстві. – Н. П.) за своїм змістом визначається правовою позицією сторін судового процесу. Діяльність суду не входить до змісту принципу змагальності'¹⁴. А також:

У процесі, побудованому за принципом змагальності, збір і підготовка усього фактичного матеріалу для вирішення спору між сторонами покладається законом на сторони. Суд зобов'язаний при цьому вирішити спір на підставі та у відповідності з тим фактичним матеріалом, що підготували і надали сторони; суд тільки оцінює надані сторонами матеріали, але сам жодних фактичних матеріалів і доказів не збирає¹⁵.

Зі свого боку в адміністративному судочинстві через дію принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі змагальність сторін набуває додаткових виявів, які полягають у тому, що суд уповноважено (відповідно до КАС України): а) визначати предмет доказування, а також докази, необхідні для підтвердження чи спростування певних обставин (ч. 4 ст. 9); б) пропонувати учасникам справи подати чіткі докази (ч. 3 ст. 77); в) самостійно виявляти і витребувати докази, яких, на його дум-

¹² Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2019 р. у справі № 440/4393/19 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/86266179>> (дата звернення: 10.02.2020).

¹³ Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 21 січня 2020 р. у справі № 440/4393/19 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/87291097>> (дата звернення: 10.02.2020).

¹⁴ Комаров та Бігун та Баранкова (н 9) 195.

¹⁵ Там само 190.

ку, не вистачає (ч. 3 ст. 80); г) досліджувати докази щодо обставин, які визнаються сторонами (ч. 1 ст. 78).

Зауважимо також, що за правилами адміністративного судочинства в справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача (ч. 2 ст. 77 КАС України). Наведене спеціальне правило повністю корелюється із приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України¹⁶, відповідно до яких органи влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами. Отже, в адміністративному судовому процесі саме представник влади має доводити, що він не порушив зазначеної конституційної вимоги.

Для того щоб проілюструвати дію принципу змагальності у провадженні з розгляду податкового спору візьмемо цікаве рішення, ухвалене ще за часів чинності КАС України в редакції 2005 р. Гадаємо, що подібний екскурс буде корисним, оскільки він, крім іншого, дасть змогу встановити, чи відбулися після прийняття у 2017 р. Кодексу в новій редакції якісь трансформації у правилах щодо доказування.

Рішення, про яке йдеться, ухвалене ВСУ у справі за позовом приватної особи до Державної податкової інспекції в Ленінському районі міста Севастополя (далі – ДПІ) про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення та зобов'язання здійснити певні дії¹⁷. Із його змісту випливає, що суд першої інстанції позов задовольнив; суди апеляційної та касаційної інстанцій підтримали його рішення.

Перегляд ухвали касаційного суду ініціював заступник Генерального прокурора України. ВСУ скаргу прокурора задовольнив, рішення судів нижчих інстанцій скасував, а справу направив на новий розгляд до суду першої інстанції. Основні доводи ВСУ на підкріплення позиції, висловленої у постанові, такі.

По-перше, він зауважив, що за змістом частин 4 і 5 ст. 11 КАС України (у редакції 2005 р.) суд повинен визначити характер спірних правовідносин, суть правових вимог, матеріальний закон, який регулює ці відносини, факти, що підлягають встановленню і лежать в основі вимог та заперечень, а також з'ясувати, які є докази на підтвердження зазначених фактів. Дійшовши висновку, що поданих сторонами доказів недостатньо для встановлення обставин справи, суд має право вжити передбачених законом заходів для витребування належних доказів із власної ініціативи.

¹⁶ 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>> (дата звернення: 10.02.2020).

¹⁷ Постанова Верховного Суду України від 1 вересня 2009 р. у справі № 21-1258во09 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/4970766>> (дата звернення: 10.02.2020).

По-друге, ВСУ констатував, що суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами тільки після того, як проведено всі дії, необхідні для повного і всебічного з'ясування цих обставин, перевірено всі вимоги та заперечення учасників справи і вичерпано всі можливості щодо збирання й оцінки доказів.

По-третє, ВСУ звернув увагу на те, що докази, які лежать в основі ухвалених судами рішень, є обов'язковими, але не вичерпними. Адже, за позицією ВСУ, суди повинні були з урахуванням сутності заперечень проти позову витребувати і у ДПІ докази, які підтверджують ці заперечення. Якщо ДПІ таких доказів не надала б або надані докази були б недостатніми, суд, дотримуючись частин 4 і 5 ст. 11 КАС України (у редакції 2005 р.), зобов'язаний був би із власної ініціативи витребувати докази, які могли б підтвердити або спростувати ці обставини. Інакше кажучи, ВСУ наполягав на тому, що суди нижчих інстанцій обмежилися дослідженням доказів, представлених позивачем, не цікавилися доказами на підтримку або спростування заперечень відповідача, а тому не повно встановили фактичні обставини справи.

Наостанок ВСУ нагадав, що згідно з частинами 2 і 3 ст. 159 КАС України (у редакції 2005 р.) законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, а обґрунтованим – ухвалене на підставі повно та всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених доказами, дослідженими в судовому засіданні. Отже, на думку ВСУ, рішення судів нижчих інстанцій не можна вважати такими, що відповідають обом зазначеним вимогам.

Відповідно до КАС України у редакції 2017 р. обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин у справі (ч. 3 ст. 242). Згідно з ч. 4 ст. 9 КАС України суд має вживати заходи, необхідні для з'ясування обставин у справі, зокрема й щодо виявлення та витребування доказів. З цієї метою його уповноважено: а) пропонувати сторонам надати чіткі докази (ч. 3 ст. 77); б) витребувати докази за клопотанням учасників справи (ч. 1 ст. 80); в) витребувати докази за власною ініціативою (ч. 4 ст. 4, ч. 3 ст. 80).

Якщо учасник справи на пропозицію суду не надасть докази для підтвердження обставин, на які він посилається, суд має право вирішити справу на підставі наявних доказів (ч. 5 ст. 77 КАС України). Наслідки ненадання витребуваних судом доказів інакші: а) якщо позивач не подає такі докази, суд має право залишити позовну заяву без розгляду; б) якщо суб'єкт владних повноважень не надає витребуваних судом доказів без поважних причин або їх не повідомляє, суд залежно від того, яке ці

докази мають значення, може визнати обставини, для з'ясування яких вони витребувалися, або відмовити у їх визнанні, або розглянути справу за наявними в ній доказами (ч. 9 ст. 80 КАС України).

Аналіз наведених правил КАС України у редакції 2017 р. дає змогу констатувати: майже всі вони передбачають право суду обирати один із варіантів поведінки, спираючись на обставини кожної конкретної справи; і тільки одне правило залишається непохитним, не дає суду права діяти на свій розсуд – за будь-яких умов суд повинен вживати заходи для з'ясування усіх тих обставин, оцінка яких має сформувати фундамент для ухвалення законного й обґрунтованого, а отже, і справедливого рішення по суті спору.

Зіставивши правила про доказування, відтворені у рішенні ВСУ, яке було розглянуто вище, із зазначеними вище правилами КАС України у редакції 2017 р., можна дійти ще одного важливого висновку. Приписи оновленого КАС України виглядають більш гнучкими, такими, що спонукають суддів, визначаючи ступінь своєї активності, замислюватися над тим, які з наданих процесуальних можливостей потрібно реалізувати в умовах розв'язання певної конфліктної ситуації.

Висновки. У підсумку зауважимо: представлене дослідження є спробою віднайти додаткові шляхи для розв'язання проблеми розмежування судових юрисдикцій. Як свідчить практика, суб'єктний склад спірних відносин, а також характер суспільних зв'язків, із яких конфлікт виник, не можна вважати вичерпними критеріями для визначення суду, повноважного його (конфлікт) вирішувати. Отже, міркуючи про визначення суду, а отже, і про обрання процесуальної форми для розгляду правового спору, доцільно встановити не тільки наявність зазначених вище критеріїв, а й замислитися над тим, чи потребує розгляд певної конфліктної ситуації застосування спеціальних правил, які закріплені, зокрема, у тексті КАС України.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kolpakov V ta Hordieiev V, *Yurysdyktsiia administratyvnykh sudiv* [Jurisdiction of Administrative Courts] (Kharkiv yurydychnyi 2011) (in Ukrainian).
2. Komarov V ta Bihun V ta Barankova V, *Kurs tsyvilnoho protsesu: pidruchnyk* [Course of Civil Process: Textbook] (Pravo 2011) (in Ukrainian).
3. Pysarenko N ta Somina V, *Administrativno-pravovi spory (udoskonalennia poriadku vyrishennia)* [Administrative-Legal Disputes (Improvement of the Order of Settlement)] (Pravo 2012) (in Ukrainian).

4. Smokovych M, *Vyznachennia yurysdyksii administratyvnykh sudiv ta rozmezhuvannia sudovykh yurysdyksii* [Definition of Jurisdiction of Administrative Courts and Delimitation of Judicial Jurisdictions] (Iurinkom Inter 2012) (in Ukrainian).

Journals articles

5. Bytiak Yu ta Pysarenko N, 'Protsesualna forma vidpravlennia pravosuddia v sporakh za uchastiu sub'iektiv vladnykh povnovazhen' ['The Procedural form of the Administration of Justice in Disputes Involving the Authorities'] (2006) 10 *Pravo Ukrainy* 78 (in Ukrainian).
6. Kucheriavenko M, 'Do pytannia shchodo vyznachennia yurysdyksiinosti podatkovykh sporiv' ['On the Issue of Determining the Jurisdiction of Tax Disputes'] (2013) 1/2 *Pravo Ukrainy* 87 (in Ukrainian).
7. Lytvynova H, 'Problemy rozmezhuvannia yurysdyksii spetsializovanykh sudiv Ukrainy: vypadkovist chy zakonovidnist?' ['Problems of Delimitation of Jurisdiction of Specialized Courts of Ukraine: Chance or Regularity?'] (2006) 1 *Visnyk hospodarskoho sudochynstva* 24 (in Ukrainian).
8. Osetynskyi A, 'Konkurentsia sudovykh yurysdyksii v aspekti zabezpechennia ustalenoï sudovoi praktyky u zemelnykh sporakh' ['Competition of the Courts of Jurisdiction in the Aspect of Establishing Litigation in Land Disputes'] (2009) 5 *Visnyk hospodarskoho sudochynstva* 21 (in Ukrainian).
9. Pysarenko N, 'Rozmezhuvannia yurysdyksii sudiv shchodo vyrishennia sporiv za uchastiu sub'iektiv vladnykh povnovazhen' ['Distinguishing the Jurisdiction of the Courts for the Settlement of Disputes Involving the Authorities'] (2011) 4 *Pravo Ukrainy* 59 (in Ukrainian).

Newspaper articles

10. Kucheriavenko M, 'Reformuvannia yurysdyksii: pro chy contra?' ['Jurisdictional Reform: Pro or Contra?'] (2020) 6 *Yurydychnyi visnyk Ukrainy* 6 (in Ukrainian).
11. Kucheriavenko M ta Smychok Ye, 'Praktyka Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu: "peremoha" chy kolaps?' ['The Case Law of the Grand Chamber of the Supreme Court: "Victory" or Collapse?'] (2018) 50 *Yurydychnyi visnyk Ukrainy* 6 (in Ukrainian).

Nadiia Pysarenko

DISTINCTION BETWEEN THE COURTS' JURISDICTIONS THROUGH
THE LENS OF UNDERSTANDING OF THE COURT PROCEDURE
PRINCIPLES (through the example of tax disputes)

ABSTRACT. The main focus of the article is on the study of such an issue as distinction between the courts' jurisdictions. As practice shows, the parties to disputed relations, as well as the nature of public relations giving rise to the conflict, may not be regarded as the exhaustive criteria to determine which court has the competence to resolve it (the conflict).

The article aims at finding additional criteria which may be taken into account to establish the procedural form that would be most suitable for resolving a legal dispute with characteristic features.

The article notes that there are courts of different jurisdictions since their judges should specialize in resolution of conflicts which ensure from legal relations in different branches

of law and are subject to regulation by means of substantive rules of different branches of law. Thus, judges with specialization are able to exercise the highest level of understanding of branch-specific substantive rules, demonstrate their ability to interpret such rules in a professional manner and, therefore, be a model in application of the same.

At the same time, it is noted that courts adhere to different procedural laws which accumulate the rules characterized by certain specifics; a “specialized” court operates according to the rules which help create decent conditions for parties to a conflict to exercise their procedural rights. This means that where the jurisdiction is correctly defined, this guarantees not only a high degree of judicial competence in the application of substantive rules, but also an equally valuable “procedural comfort” which should be felt by each participant to a trial.

The author suggests that resolution of the issue of how to delineate court jurisdictions should be approached not through identifying the signs of disputes and forming of their lists, but by searching for an answer to the question whether special procedural rules should be used to resolve them (disputes).

It is stated that initially the content of special procedural rules is reflected in the norms of court procedure principles; such rules are developed in further procedural regulations.

The Code of Administrative Court Procedure of Ukraine (Ukraine’s CACP) is adjusted for resolution of conflicts which involve holders of public power. Therefore, all of its rules resting upon the principles written out at the beginning of Ukraine’s CACP are aimed at creating the conditions under which persons at law – parties to a dispute, which are unequal in substantive relations, achieve equality in the court process.

The author makes certain generalizations which illustrate how special provisions of Ukraine’s CACP operate to guarantee the equality of parties in administrative court proceedings. These generalizations are accompanied by examples of court decisions in tax dispute cases, and this once again allows ascertaining that the administrative procedural form was the right choice for resolution of such disputes.

KEYWORDS: court jurisdictions; principles of administrative court procedure; administrative jurisdiction; tax disputes.