

УДК 342.9.03

М. Жернаков, кандидат юридичних наук, суддя Вінницького окружного адміністративного суду

До питання про визначення публічно-правового спору (податково-правовий аспект)

Відповідно до статті 1 Конституції Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Напевно, складно знайти більш містке положення Основного Закону або будь-якого іншого нормативного акта, що діє в Україні. Закріплюючи на рівні найвищої юридичної сили такі цінності, Конституція України не тільки проголошує певні орієнтири, а й надає всім, хто знаходиться у сфері її регулювання, певних гарантій, оскільки її норми є, по-перше, основою системи законодавства, а по-друге — нормами прямої дії.

Цим Україна поклала на себе обов'язок дотримуватись високих стандартів, що пред'являються до будь-якої держави, яка визнає себе «зв'язаною правом». До таких традиційно відносять низку вимог, яких держава має неухильно дотримуватися. Однією з найважливіших серед них є запровадження розподілу влади в державному механізмі. З неї логічно випливає інша вимога концепції правової держави — підзаконний характер діяльності органів публічної влади. Та найголовнішою ознакою держави, зв'язаної правом, є гарантованість суб'єктивних прав осіб, що знаходяться під її юрисдикцією, від порушень із боку владних органів. Зокрема, суб'єктивні права громадян забезпечуються відповідальністю урядових структур та їх посадових осіб перед парламентом. Утім найбільш дійовим способом, що має гарантуватися державою, є забезпечення можливості з боку громадян звертатися до суду проти будь-яких дій чи рішень суб'єктів влади. Адміністративна юстиція є, таким чином, неодмінним атрибутом будь-якої правової держави, яка ставить найвищою соціальною цінністю людину, її права, честь і гідність.

Проголосивши себе соціальною державою, Україна поклала на органи публічної влади обов'язок виконання низки функцій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян, покращення матеріальних та соціальних умов їх життя. Необхідною при цьому є наявність певної правової форми такої діяльності. Будь-яке рішення або діяльність органу влади має не тільки здійснюватись відповідно до норм, закріплених у законодавстві, а й базуватись на праві в цілому. Для цього дер-

жава також повинна мати реально діючий та ефективний механізм контролю за цією діяльністю, а також спосіб урівноваження юридичного становища владних і зобов'язаних суб'єктів, захисту прав фізичних і юридичних осіб від можливих зловживань із боку органів публічної влади.

Традиційно в цивілізованих державах таку функцію здійснюють адміністративні суди. В Україні Кодекс адміністративного судочинства набрав чинності 1 вересня 2005 року. З тих пір Україна не тільки посилила гарантії прав фізичних і юридичних осіб, а й фактично запровадила новий механізм оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. До цього завдання захисту прав фізичних і юридичних осіб від таких порушень виконувалося за правилами цивільного або господарського судочинства, що не відповідало природі публічно-правових спорів, а відтак — не могло повною мірою виконувати необхідні функції. Порядок вирішення публічно-правових спорів, що встановлений Кодексом адміністративного судочинства України, натомість передбачає додаткові гарантії захисту прав, свобод та інтересів осіб. Серед них — покладення на відповідача — суб'єкта владних повноважень обов'язку доказування правомірності своїх рішень, дій та бездіяльності, процедури невідкладного розгляду адміністративної справи, активна роль суду в збиранні доказів у справі.

Особливості адміністративного судочинства обумовлені його завданнями і предметом, що вирізняють його з-поміж інших видів судочинства. Однією з таких особливостей є суб'єктний склад учасників процесу. Саме на адміністративні суди покладаються розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією стороною виступає фізична або юридична особа, а другою — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Ця особливість обумовлюється насамперед публічним характером відносин, які породили той чи інший правовий спір, винесений на розсуд адміністративного суду. Отже, для того щоб зрозуміти механізм та спрямованість адміністративного судочинства, необхідно насамперед усвідомити природу й характер публічно-правового спору, особливості правового статусу його суб'єктів.

Слід зазначити, що навряд чи це питання є на сьогодні достатньо дослідженим у літературі. Незважаючи на значну увагу до питань

правового статусу учасників судового процесу, тема визначення публічно-правового спору в цілому є на сьогодні недостатньо розробленою. Серед інших досліджень можна окремо виділити праці Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, Ю. О. Тихомирова¹. У той час як у галузевих науках проблема правової природи окремих видів правових спорів досліджується досить активно, на загальнотеоретичному рівні питання сутності правового спору не отримало необхідного концептуального осмислення.

Недостатня кількість досліджень, присвячених проблемам публічно-правового спору, обумовлюється, на наш погляд, кількома причинами. Перш за все слід погодитись із тим, що поширеним є розуміння правового спору як негативного правового явища, яке неодмінно пов'язано з правопорушенням або перешкодою в реалізації права². Таке відношення накладало свій відбиток і на розуміння сутності публічно-правового спору. Далі тривалий час (особливо в радянській правовій доктрині) можливість існування адміністративно-правового спору як виду публічно-правових спорів узагалі не допускалась. Утім слід зазначити, що Д. М. Чечот, наприклад, характеризував адміністративну юстицію як порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів у сфері адміністративного управління, які виникають між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами — з другого³. На сьогодні ж негативний вплив на розвиток досліджень сутності публічно-правового спору пов'язаний також із науковою дискусією, що точиться у зв'язку із несприйняттям поняття «публічний» частиною представників правової науки в Україні. Найчастіше така позиція обґрунтовується значною змістовною невідзначеністю вказаного поняття, а також його невластивістю для нашої правової системи⁴.

¹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010; Адміністративне процесуальне (судове) право України / співавт.: Л. Р. Біла, О. І. Бедний [та ін.] ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001.

² Хлібороб Н. Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів [Електронний ресурс] / Н. Є. Хлібороб. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_3/files/LA310_45.pdf, с. 2.

³ Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973.

⁴ Хлібороб Н. Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів [Електронний ресурс] / Н. Є. Хлібороб. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_3/files/LA310_45.pdf

Разом з тим сьогодні дедалі частіше правовий спір розглядається як закономірне явище для демократичного суспільства, засіб захисту порушених прав, свобод та інтересів. Навряд чи слід наводити додаткові аргументи, щоб обґрунтувати таку позицію й відносно публічно-правового спору. Прагнення кожної сучасної цивілізованої держави до демократії, захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб диктує необхідність не тільки визнання, а й якомога активнішого розвитку і поширення можливостей для захисту цих прав.

У науці немає єдності відносно того, що конкретно слід розуміти під правовим спором взагалі й публічно-правовим спором зокрема. Так, досить поширеним є формальний підхід, згідно з яким правовий спір виникає виключно після звернення одного із суб'єктів спору до суду і є суто процесуальним явищем. Інші конфлікти, що існують поза юрисдикційним процесом, не можуть згідно з формальним підходом визнаватися правовим спором, оскільки немає юридичних фактів, які б тягли за собою виникнення правового спору. Матеріальний підхід, натомість, є значно ширшим і заснований на позиції, що правовий спір — це певний вид матеріальних охоронних правовідносин між його суб'єктами, які виникають у зв'язку з протидією суб'єктів права в процесі реалізації своїх прав, свобод, інтересів. Правовий спір при цьому може бути врегульованим у судовому або позасудовому порядку. Ми приєднуємося до останньої позиції. На наш погляд, основою, визначальною характеристикою правового спору є саме наявність двох протилежно спрямованих інтересів учасників тих чи інших відносин. Так, скажімо, у податковому праві може виникнути спір між платником податків та податковим органом, який може бути вирішений шляхом судового або адміністративного оскарження. У останньому випадку очевидною буде наявність спору, але суд при його вирішенні участі не братиме.

В. Б. Авер'янов зазначає, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав¹. Як бачимо,

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009.

науковець виділяє етап колізії правових вимог сторін, який є тільки початком публічно-правового конфлікту. Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правовий спір. Останній виникає лише після вчинення юридично значущих дій, спрямованих на вирішення конфліктної ситуації, яка виникла в конкретних матеріальних правовідносинах, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги і втручання третьої сторони, що зможе вирішити вказаний спір. Третьою особою при цьому може виступити як суд, так і інші особи (наприклад, Державна податкова адміністрація).

Схожу позицію висловлюють і інші вчені. Н. Є. Хлібороб зазначає, що публічно-правовий спір є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру «орган публічної влади (посадова особа) — невідчужуваний суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) — орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади — публічний службовець» конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей прав¹. Виходячи з цього, слід наголосити, що неприпустимим є отождолення публічно-правових відносин, у яких виник спір, та адміністративних процесуальних правовідносин, що виникають під час вирішення публічно-правового спору.

Чинне законодавство України не містить визначення публічно-правового спору. Разом з тим через поняття публічно-правового спору у Кодексі адміністративного судочинства дається інше поняття. Так, пункти 1, 4 та 5 ч. 1 ст. 3 КАС України визначають поняття адміністративної справи, адміністративного судочинства та адміністративного процесу:

«У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) справа адміністративної юрисдикції (далі — адміністративна справа) — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень;

...

¹ Хлібороб Н. Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів [Електронний ресурс] / Н. Є. Хлібороб. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_3/files/LA310_45.pdf.

4) адміністративне судочинство — діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом;

5) адміністративний процес — правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Так, публічно-правовий спір є предметом діяльності адміністративного суду, а адміністративним процесом є правовідносини, які складаються під час його розгляду і вирішення адміністративним судом. Як убачається, Кодексом адміністративного судочинства України закладено концепцію вузького розуміння адміністративного процесу як однієї з категорій правосуддя в адміністративних справах. Разом з тим навряд чи можна погодитися, що в розумінні Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні процесуальні правовідносини — це відносини, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правового спору між адміністративним судом та іншим учасником адміністративного процесу¹. По-перше, складно уявити ситуацію, у якій між судом і іншим учасником процесу виникає спір. Суд згідно з гл. 5 Кодексу адміністративного судочинства України взагалі не є учасником процесу. По-друге, незрозумілим залишається, чому інший учасник адміністративного процесу зазначений в однині, адже згідно з Кодексом адміністративного судочинства сторін в адміністративній справі дві — позивач і відповідач. Якщо ж автор має на увазі, що учасників більше, ніж один, і, використовуючи конструкцію «іншим учасником», робить акцент на тому, що відносини виникають лише між судом і одним із учасників, залишається незрозумілим, з яких підстав.

З огляду на вищевикладене, ми пропонуємо розглядати публічно-правовий спір як різновид публічно-правових відносин, певний вид правового спору, якому притаманна низка специфічних ознак, що пов'язані насамперед із його публічною природою і дають змогу відокремити його від приватноправового спору. У приватноправових спорах предмет найчастіше обумовлений зацікавленістю особи в отриманні певного матеріального чи нематеріального блага, наприклад у стягненні суми боргу. У цьому випадку дві особи мають спір, що не

¹ Хлібороб Н. Є. Що таке публічно-правовий спір? [Електронний ресурс] / Н. Є. Хлібороб. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputes-in-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a-public-legal-dispute-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=a73f6a5104bf3cb6f3229256a63a01da>

виходить за межі їх приватного інтересу. Публічно-правовими, натомість, є спори, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічних правовідносин (суб'єктів владних повноважень, суб'єктів виборчого права тощо), де напряду зачіпається публічний, суспільний інтерес.

Проводити розмежування публічно-правового і приватноправового спору можна й за критерієм суб'єктного складу, і тут ми вже безпосередньо наближаємося до аналізу правового статусу суб'єктів публічно-правового спору. Разом з тим навряд чи можна обмежуватися виключно цим критерієм, адже велике значення при цьому має характер відносин, що породили виникнення правового спору. Так, між суб'єктом владних повноважень і фізичною та юридичною особою може виникнути й цивільно-правовий спір, що впливає, скажімо, з невиконання юридичною особою зобов'язань за договором поставки для Державної податкової служби. Разом з тим, коли зазначений орган вирішує питання про донарахування податку фізичним та юридичним особам, тобто про їх права та обов'язки, — це вже сфера публічних інтересів, а спір, що виникає з таких правовідносин, є публічно-правовим.

Жернаков М. К вопросу об определении публично-правового спора (налогово-правовой аспект)

Стаття посвящена определению понятия публично-правового спора, его существенных характеристик. Осуществлен анализ подходов правовой науки к определению правового спора в целом и его признаков. Делается значительный акцент на роли административного судопроизводства, в рамках которого решаются публично-правовые споры, а также на его особенностях, обусловленных спецификой публичных отношений.

Ключевые слова: правовой спор, публично-правовой спор, административное судопроизводство.

Zhernakov M. On the definition of public law dispute (tax law aspect)

The article is devoted to defining the concept of public law dispute and its essential characteristics. The analysis of legal science approaches to the legal dispute as a whole and its attributes is made. The article contains considerable emphasis on the role of administrative proceedings in which public law disputes are settled, as well as its peculiarities caused by the specific public relations.

Keywords: legal dispute, public law dispute, administrative proceedings.