

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В МЕЖАХ «СКАНДИНАВСЬКОГО ЗАКОНУ»: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**ТИЛЬЧИК В'ячеслав В'ячеславович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України**

---

*У статті проведено аналіз позитивного досвіду вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами країн Скандинавського півострова. Закцентовано увагу на напрямках вирішення окремих проблем розв'язання таких спорів засобами адміністративного судочинства у Фінляндії та Королівства Швеції, що набуває актуальності з урахуванням новел адміністративного процесуального законодавства в Україні. Окрема увага приділяється проблемам розмежування судової юрисдикції, судового контролю, що здійснюється за законністю адміністративної (управлінської) діяльності, реалізації права на судовий захист, надмірного навантаження на суд, запровадження альтернативного порядку вирішення такої категорії спорів в адміністративному судочинстві. Доводиться доцільність використовувати поняття «спір у сфері публічно-правових відносин» у вітчизняному законодавстві, оскільки даний термін реально відображає таке явище правової дійсності.*

*Ключові слова: спір у сфері публічно-правових відносин, адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративного суду, справа юрисдикції адміністративного суду, суб'єкти владних повноважень, адміністративні акти, оскарження.*

### **Актуальність та своєчасність проблематики**

Засоби судочинства, зокрема адміністративного, розглядаються у вітчизняній правовій доктрині як такі, що на сьогодні є най-

більш ефективними щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Про найбільшу кількість звернення саме до цих засобів йдеться у багатьох соціальних дослідженнях, що проводяться різними інституціями, поряд із цим відзначається невдоволення та недовіра населення до суду. За даними опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології та експертною групою для Міжнародного фонду «Відродження», 38 відсотків респондентів вказали, що перешкодами щодо звернення до суду стали фінансові бар'єри, 19 відсотків – вказують на загальну складність процедури такого звернення та розв'язання спору, а 17 відсотків називають – тривалими строки розгляду [1]. Протилежною є ситуація у Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії та Ісландії. Ці країни утворюють єдину правову систему, яка названа «Скандинавським Законом» у межах Романо-Германської правової сім'ї [2]. Саме тому актуалізуються дослідження позитивного досвіду цих країн щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративного судочинства та шляхи його запровадження до вітчизняного адміністративного судочинства.

### **Огляд останніх досліджень та публікацій**

Вітчизняні вчені-адміністративісти досліджували питання вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, зокрема і засобами адміністративного судочинства, а саме: В.М. Бевзенко, Є.В. Кубко, Д.В. Лученко,

Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Я.М. Романюк О.П. Рябченко та інші. Відзначаючи важливість даних досліджень в аспекті реформування судочинства та судоустрою в Україні, варто погодитися із твердженнями про те, що залишаться відкритими питання розмежування судової юрисдикції, підвищення ефективності вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин (збалансування строків розгляду спорів, спрощення процедури, зменшення завантаження судів), запровадження альтернативного порядку вирішення такої категорії спорів в адміністративному судочинстві тощо.

#### **Виклад основного матеріалу**

У Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії та Ісландії, як і в Україні, спори у сфері публічно-правових відносин вирішуються адміністративними судами. Так, у Фінляндії до системи адміністративного судочинства віднесено спеціалізовані адміністративні суди: Страховий адміністративний суд та Ринковий адміністративний суд, а до загальних адміністративних судів віднесено Вищий адміністративний суд і регіональні адміністративні суди. Юрисдикція адміністративного суду визначається відповідними законами (Закон «Про адміністративні суди», Постанова «Про адміністративні суди», Закон «Про адміністративне судочинство»), у справах зі справ щодо: оподаткування; соціального захисту та охорони здоров'я; охорони навколишнього середовища, будівництва та землекористування; місцевого самоврядування; іноземців; виконання кримінальних покарань; ліцензування [3, с. 15, 18]. Визначаючи частку спорів конкретного виду, можна навести практику адміністративного суду міста Гельсінкі. Найбільший відсоток (32,1 %) складають міграційні спори; 21,9 % – соціальні; 16,6 % – спори у сфері оподаткування; 12,2 % – спори з питань місцевого самоврядування; 10,9 % – спори, пов'язані із рішеннями державних установ (органів виконавчої влади); 3,6 % – спори у сфері будівництва; 1,8 % – спори у сфері екологічної безпеки. Відомо, що критерієм ідентифікації справи, як адміністративної чи іншої, є, як і в Україні, передусім наявність учасника

спору – суб'єкта владних повноважень (органу виконавчої влади) [4]. Спори у сфері виборчих відносин, як і в Україні, у Фінляндії підлягають вирішенню також у порядку адміністративного судочинства, зважаючи на те, що в даній країні не передбачено спеціального суду, наділеного конституційною юрисдикцією. Спори виникають у даній сфері у разі, коли: скарга подана з приводу невідповідності рішення виборчої комісії Закону Фінляндії «Про вибори»; порушено процедуру виборного процесу [5, с. 30].

Повертаючись до питання, що розглядалося у попередніх авторських публікаціях, про доцільність застосування в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України єдиного поняття «спір у сфері публічно-правових відносин», а не будь якого іншого, варто навести додатковий аргумент. На користь цього свідчать як наведені вище положення вказаних чинних нормативно-правових актів Фінляндії, так і останні тенденції у практиці діяльності Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС). У своїй постанові ВП ВС, дослідивши матеріали справи за позовом засудженого про визнання протиправним і скасування рішення Центральної комісії Міністерства юстиції України про відмову у переведенні засудженого з однієї установи виконання покарань до іншої. При цьому, Суд першої інстанції відмовив у відкритті провадження, а Апеляційний суд залишив його рішення без змін ґрунтуючись передусім, що такий спір виник не з приводу реалізації відповідачем управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, натомість він пов'язаний із виконанням вироку, а тому справа має розглядатися у порядку кримінального, а не адміністративного судочинства [6]. Тож вбачається застосування такого підходу до визначення спорів у сфері публічно-правових відносин, що втратив актуальність, оскільки як вихідний критерій для ідентифікації останніх продовжує використовуватися обмеження сфери діяльності суб'єкта владних повноважень. Відтак, спір, що виникає з приводу правомірності ухвалення рішення про відмову в переведенні засудженого з однієї установи відбування покарань до іншої, незважаючи на сферу регулювання, пов'язану із виконанням вироку, є

таким, що виникає із публічно-правових відносин.

Приналежно, що у Фінляндії вирішення питання про розмежування юрисдикції судів вирішується крізь призму визначення належності видання конкретного адміністративного акту. Так, у разі коли адміністративний акт виданий з метою реалізації управлінських функцій органом виконавчої влади чи іншими суб'єктами, у ньому чітко вказується адміністративний суд, до якого такий акт-документ, у разі порушення його приписами прав і свобод фізичних осіб та корпорацій (юридичних осіб), може бути оскаржено. Зокрема, цінною практикою є необхідність звернення у досудовому порядку (аналог досудового оскарження в Україні) за виправленням такого адміністративного акта (надзвичайно рідко за його відміною). Вказаний порядок (досудовий) є обов'язковим для оскарження, оскільки зміст виданого адміністративного акта підлягає самовиправленню органом (посадовою особою), що його прийняла. Лише після цього суб'єкт, права якого порушені, може звернутися до адміністративного суду з апеляцією на такий адміністративний акт. В окремих випадках не потрібне «самовиправлення адміністративного акту», відтак визначена можливість звернутися до адміністративного суду без проведення вказаної процедури (так званого досудового оскарження) [7].

Поряд із наведеним, як і в Україні, проблематика розмежування юрисдикції адміністративних судів та судів загальної юрисдикції існує і у Фінляндії та у Швеції. Передусім гостро стоїть питання розмежування цивільної та адміністративної юрисдикцій. Дослідженню вказаної проблематики присвячені фундаментальні праці сучасних вчених. У Фінляндії – Коулу Рісто в монографії «Право чи адміністративне використання?» (2012 р.) охарактеризував підстави (критерії) визначення компетенції та практичні рекомендації щодо її розмежування, у Швеції – Седергрєн Пітер у докторській дисертації «Vem dömer i gråzonen – Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt» (Хто судить у сірій зоні – Судовий огляд меж між публічним і приватним правом, 2009 р.). Новизна вказаних досліджень полягає у ви-

діленні так званої «сірої зони», в якій спір виникає у межах як публічного, так і приватного права. Грунтом вказаних наукових пошуків стало оновлення доктрини публічної адміністрації в цих країнах, яка ґрунтується на державно-приватному партнерстві. Основною пропозицією для вирішення наведеної проблематики є розробка критеріїв та впровадження їх у національне законодавство з урахуванням принципу «передбачуваності прийняття адміністративних рішень», та інших принципів публічного адміністрування [8, с. 28].

Стосовно вже наведених положень про особливості порядку звернення щодо реалізації права на судовий захист в адміністративному судочинстві, у Фінляндії проголошується можливість безперешкодного подання особою, права якої порушені, звернення до адміністративного суду. У більшості випадків рішення, прийняте органом публічної влади може бути оскаржене до адміністративного суду безпосередньо. Однак, у деяких категоріях спорів встановлено обов'язковий досудовий порядок його розгляду, зокрема, це стосується спорів з приводу оподаткування чи рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування. Приналежно, що така процедура досудового вирішення спорів, існує здебільшого для «автоматичного самовиправлення» допущених «помилко» при прийнятті рішень органами виконавчої влади чи іншими суб'єктами, що наділені владними повноваженнями. Відтак, вказана норма «мінімізує» дискрецію публічної адміністрації, а рішення приймаються в «розумний строк» з урахуванням заявлених вимог скаржника [9, с. 19-21].

В Україні варто констатувати ситуацію, за якої у багатьох випадках звернення у досудовому порядку до публічної адміністрації зі скаргою носить більше характер «затягування часу», аніж є ефективним інструментом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних (юридичних) осіб. Правова регламентація застосування такого інструменту міститься у Законі України «Про звернення громадян», що є базовим для реалізації приписів статті 40 Конституції України, та декларує право на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадо-

вих, службових осіб, а також право на його розгляд та обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [10]. Так, статтею 8 Закону України «Про звернення громадян» визначаються звернення, які не підлягають вирішенню, серед них наступний перелік: повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, тощо [11]. Зважаючи на формулювання норми у наведений спосіб, по-перше, не зрозуміло визначення моменту (обставин), коли питання вирішено по суті; по-друге, часто питання (вимога), викладена у скарзі, перебуває у площині відносин, публічне адміністрування яких, здійснюють декілька органів, відтак Законом не заборонено звертатися з одним і тим самим питанням до іншого органу (установи, організації), відмінного від того, який вже розглянув та/чи вирішив питання так би мовити «по суті». Вказані недоліки законодавчого регулювання звернень громадян іноді формують ризики «зловживати правом на звернення». Зважаючи на складність та недостатню дослідженість даного поняття, його сутність та зміст буде охарактеризовано у подальших публікаціях. Разом із тим, як пропозиція щодо запобігання «зловживанням правом на звернення» може розглядатися встановлення обов'язкового досудового порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) з окремих категорій справ із обмеженням звернення до іншого органу (посадової особи) зі скаргою з одного і того питання, якщо перше вирішено по суті.

У КАС України, зокрема у статті 282 «Особливості провадження у справах за зверненнями органів доходів і зборів» передбачено безспірні правові відносини, що виникають у порядку адміністративного судочинства. Такий висновок вбачається зі змісту, зокрема частини 4 вказаної статті, де серед підстав відмови у відкритті провадження за зверненням органів доходів і зборів (відповідно до даної норми) передбачено наявність спору про право (підпункт 2 частини 4 статті 282 КАС України), що вбачається з поданих до суду матеріалів [16]. Схожий вид «безспірного провадження» існував, зокрема у Швеції, однак під час судової реформи, яка проведена у середині 90-х років, усю діяльність,

не пов'язану із відправленням правосуддя, у тому числі й наведений вид провадження (безспірне) було виключено із судового провадження взагалі. Можливо припустити, що вказані реформаційні кроки здійснено у зв'язку із найнижчим рівнем корупції в судовій системі Швеції та високою довірою до суддів з боку громадськості [12, с. 45-46].- На жаль, варто констатувати, що схожі кроки у напрямі реформування у вітчизняному адміністративному судочинстві нині не на часі, у зв'язку із зворотною ситуацією. До того ж, норма КАС України, якою встановлено безспірне провадження, як свідчить судова практика, є надзвичайно неефективною, оскільки в основному справи такої категорії при зверненні до суду органу доходів і зборів розглядаються у загально позовному порядку, бо відповідач у більшості випадків користується своїм правом на оскарження, а це свідчить про наявність спору про право.

Цінним видається досвід Швецької адміністративної юстиції при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин у частині регулювання перебігу строків розгляду справи. У КАС України, зокрема у статті 4, використано термін «розумний строк», під яким розуміють найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [16]. Питання застосування вказаного терміну та проблематика зловживання ним достатньо висвітлена у наукових публікаціях, однак пропозиції вітчизняних учених в оновленій редакції КАС України не були враховані законодавцем, а тому не втрачають актуальності. Натомість в законодавстві Швеції, починаючи із 2010 року, шляхом направлення клопотання можливо встановити пріоритет конкретної справи для суду, яка була неналежним чином затримана. При цьому, таке клопотання (заявка) розглядається в автоматичному режимі в інформаційній системі «förtursförklaring» (у перекладі з Шведської мови – «Пріоритет декларації»). Під час розгляду клопотання про прискорення вирішення справи, оцінці підлягають обставини: складність справи, процесуальні дії сторін та їх тривалість чи допускатися зло-

вживання процесуальними правами з метою затягування вирішення спору, важливість вирішення спору для заявника тощо.

Пришвидження розгляду справи здійснюється шляхом надання дозволу свідчити за допомогою засобів зв'язку, у тому числі й через мережу Інтернет, подавати письмові докази в електронному вигляді. Зменшення навантаження на суддів здійснюється, зокрема й шляхом залучення суддів у відставці, у разі коли спостерігається тенденція до збільшення кількості справ. Корисний досвід зменшення навантаження на суд для України також є функціонування так званих «летючих бригад суддів та/чи помічників», які представлені у вигляді оперативних груп з досвідчених суддів, залучених для вирішення справ незалежно від розташування суду [13, с. 7-9].

Наступним питанням є запровадження альтернативних засобів вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у судовому адміністративному процесі. Пошук шляхів вирішення даної проблематики в Україні, незважаючи на активізацію наукових досліджень останнім часом, не дав бажаного результату, оскільки Закон України «Про медіацію» залишився у вигляді проекту. Щодо запровадження медіації в судовому адміністративному процесі, варто констатувати наявність у КАС України підстав щодо недопущення суддею спору. Поряд із цим, виникає низка проблем у правозастосуванні цієї норми у зв'язку із, по суті, нормативним обмеженням суб'єктів, що реалізують владні управлінські функції, діяти лише у спосіб та на підставі закону. Зокрема, наявність таких суб'єктів є одним із визначальних критеріїв для ідентифікації спору як такого, що виник у сфері публічно-правових відносин та вирішується засобами адміністративного судочинства. До того ж, обмеження застосування норми щодо попередження виникнення спорів суддею адміністративного суду не існує, а отже, застосовується до всіх категорій справ юрисдикції адміністративного суду, що є суттєвим недоліком, який впливає на ефективність та загалом можливість використання альтернативних способів вирішення спорів у судовому адміністративному процесі.

У Швеції процедура альтернативного вирішення спорів у процесі адміністративного судочинства передбачена лише у сфері оподаткування. Вказана процедура визначає можливість прийняття попереднього рішення щодо юридичних наслідків та фінансового обтяження для платника податків. Окремо в порядку процедури альтернативного вирішення спорів здійснюється комплексне тлумачення норм податкового законодавства, у тому числі й процедур сплати окремих податків та зборів, що значно пришвидшує процедуру виконання податкового обов'язку без здійснення заходів податкового (фінансового) контролю й не допускає розвитку спорів у даній сфері. Попереднє податкове рішення може бути оскаржене до Вищого адміністративного суду Швеції [14, с. 3]. Податковим кодексом України передбачено схожу процедуру тлумачення норм податкового законодавства органом доходів і зборів – податкові роз'яснення, однак на відміну від Шведської, в Україні є не обов'язковим дотримуватися приписів такого роз'яснення. Причому надання роз'яснення податкового законодавства в Україні не вважається альтернативним способом, по суті, недопущення спору.

Стосовно формування узагальненої практики діяльності адміністративних судів у Фінляндії, на відміну від України таких узагальнень не формується, оскільки передбачено інший підхід до оприлюднення судових рішень. Так, наскрізної публікації у реєстрі судових рішень не вимагається, а навпаки оприлюдненню підлягають лише ті рішення місцевих адміністративних судів, навіть Верховного адміністративного суду Фінляндії, які формують конкретну практику, на кшталт зразкових справ, передбачених статтею 4 КАС України [15]. Такий підхід, у зв'язку із існуючою на сьогодні практикою, дійсно є актуальним для України.

### **Література**

1. Дослідження правових проблем і потреб в українських громадах: Київський міжнародний інститут соціології та експертна група для Міжнародного фонду «Відродження», 2018 URL: <https://ldn.org.ua/wp-content/>

[uploads/2018/09/Ukraine-justice-needs-2018.pdf](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/dratw/dratw_sweden_2011.pdf?la=en)

2. Baker McKenzie. Dispute Resolution Around the World. Sweden. 16 с. URL: [https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/dratw/dratw\\_sweden\\_2011.pdf?la=en](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/dratw/dratw_sweden_2011.pdf?la=en)

3. Койстинен Я., Кортелайнен С. Законодательные нормы, судебная практика и этика в Финляндии и России. *Aducate Reports and Books*. 2/2011. Koulutus-ja kehittämispalvelu Aducate Itä-Suomen yliopisto Joensuu. 167 с.

4. Блажівська Н. Судова система Фінляндії – приклад для України. URL: <https://sud.ua/ru/news/mezhdynarodnoe-pravo/97137-sydebnaya-sistema-finlyandii--primer-dlya-ukraini--sydya-visshego-adminsyda-n-blazhivskaya>

5. Халлберг П., Яйма М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки : *Sitra*. 2002. 218 с.

6. Засудженому відмовили в переведенні до іншої установи відбування покарання: постанова ВП ВС. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/sudebnaya-praktika/142427-zasudzhenomu-vidmovili-v-perevedenni-do-inshoyi-ustanovi-vidbuvannya-pokarannya-postanova-vp-vs>

7. Адміністративні суди. Офіційний сайт. Гельсінкі. URL : <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/en/index.html>

8. Ella Suijala. Asiallinen toimivalta – yleinen tuomioistuin vai hallintotuomioistuin?. 2017. 91 с. URL : [Downloads/Suijala.Ella%20\(1\).pdf](https://www.ella.fi/Downloads/Suijala.Ella%20(1).pdf)

9. Койстинен Я., Кортелайнен С. Законодательные нормы, судебная практика и этика в Финляндии и России. *Aducate Reports and Books*. 2/2011. Koulutus-ja kehittämispalvelu Aducate Itä-Suomen yliopisto Joensuu. 167 с.

10. 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>

11. 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>

12. Судді Верховного Суду України ознайомилися зі шведським досвідом реформу-

#### SUMMARY

*The article analyzes the positive experience of resolving disputes in the field of public-legal relations in the order of administrative courts of the Scandinavian Peninsula. The attention is focused on ways of solving individual problems of resolving such disputes by means of administrative legal proceedings taking into account the novelties of administrative procedural legislation in Ukraine on the example of Finland and the Kingdom of Sweden. Particular attention is paid to the issues of delineation of judicial jurisdiction, judicial control, carried out in accordance with the legality of administrative activities, the exercise of the right to judicial protection, excessive load on the court, the introduction of an alternative procedure for resolving such a category of disputes in administrative proceedings. It is expedient to use the concept of “dispute in the field of public-legal relations” in domestic law, since this term actually reflects such a phenomenon of legal reality.*

*Key words: dispute in the field of public-legal relations, administrative justice, jurisdiction of the administrative court, jurisdiction of the administrative court, subjects of authority, administrative acts, appeal.*

вання судової системи. *Вісник Верховного Суду України*. № 11. (171). 2014. С. 45-48.

13. Response questionnaire project group Timeliness Domstolsverket (Sweden). URL: [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response\\_questionnaire\\_timeliness\\_sweden.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response_questionnaire_timeliness_sweden.pdf)

14. Alternative dispute resolution in administrative matters – report by the Swedish Supreme Administrative Court. 2015. URL: [http://aihja.net/images/users/114/files/Sweden\\_Report\\_2016\\_Sweden-Report2016.pdf](http://aihja.net/images/users/114/files/Sweden_Report_2016_Sweden-Report2016.pdf)

15. Блажівська Н. Судова система Фінляндії – приклад для України. URL: <https://sud.ua/ru/news/mezhdynarodnoe-pravo/97137-sydebnaya-sistema-finlyandii--primer-dlya-ukraini--sydya-visshego-adminsyda-n-blazhivskaya>

16. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>