

**Тильчик В. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ (ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ УЗБЕКИСТАН)

### SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE SPHERE OF PUBLIC AND LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS (EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN)

У статті розкриваються особливості правового забезпечення та процедури вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративного судочинства. Проведено порівняльно-правовий аналіз процесуального законодавства України та Республіки Узбекистан, встановлено особливості, сформульовано напрями використання позитивної правозастосовної практики.

**Ключові слова:** *спір у публічно-правових відносинах, завдання адміністративного судочинства, адміністративний суд, адміністративна справа, адміністративна юрисдикція, реформування судочинства, судоустрої.*

В статтю раскрываются особенности правового обеспечения и процедуры разрешения споров в сфере публично-правовых отношений средствами административного судопроизводства. Проведен сравнительно-правовой анализ процессуального законодательства Украины и Республики Узбекистан, установлены особенности, сформулированы направления использования положительной правоприменительной практики.

**Ключевые слова:** *спор в публично-правовых отношениях, задачи административного судопроизводства, административный суд, административное дело, административная юрисдикция, реформирование судопроизводства, судоустройство.*

The article reveals the peculiarities of legal support and procedures for resolving disputes in the field of public-legal relations through means of administrative legal proceedings. A comparative legal analysis of procedural legislation of Ukraine and the Republic of Uzbekistan was conducted, features were established, directions of the use of positive law enforcement practice were formulated.

**Key words:** *dispute in public-legal relations, the task of administrative legal proceedings, administrative court, administrative case, administrative jurisdiction, judicial reform, judicial system.*

**Актуальність напряму дослідження.** Проблематика підвищення ефективності захисту прав, свобод та інтересів людини та громадянина постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних вчених, оскільки є основним показником демократичної та соціально орієнтованої країни. Відомо, що більш дієвим способом захисту у взаєминах «держава-громадянин» є судовий. Маючи на меті підвищення ефективності інституту судового захисту, уряди багатьох країн започаткували чи вже реалізували реформи судочинства та судоустрою. В Україні вказаний вектор реформ визначається Стратегією реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 року [1]. Нинішній стан впровадження положень вказаної Стратегії в життя характеризується змінами в організаційній структурі та оновленням процесуального законодавства. Схожі процеси відбуваються й у низці країн пострадянського простору, що ратифікували міжнародні нормативно-правові акти у сфері захисту прав людини і громадянина (Загальна декларація прав людини і громадянина (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод тощо). Однак кожна країна, сформувавши власну правову доктрину, слідуючи характерним для неї демократичним правовим традиціям, реалізує вказані реформаційні процеси за особливим сценарієм, зумовленим економічними, соціальними та політичними потребами конкрет-

ного суспільства. Досягнення успіху в забезпеченні загального благополуччя залежить від ефективності діяльності органів державної влади, зокрема реального відходу від радянської адміністративно-командної системи. Показником є правове забезпечення проведення адміністративної реформи та інших реформ, що впливають на ефективність функціонування державно-правових інституцій у сфері забезпечення свобод, прав та інтересів громадян.

Приклад створення власної правової моделі системи захисту прав громадян, стрімкої формальної демократизації та лібералізації громадянського суспільства продемонстровано в Республіці Узбекистан. За останні роки (2017–2018 р.р.) в Узбекистані створено власну модель імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство та правозастосовну практику. Парламентом прийнято зміни до Конституції країни в частині забезпечення прав людини і громадянина, 12 конституційних законів, 16 кодексів, більш ніж 700 законів на основі 70 міжнародно-правових документів у сфері прав людини [2]. Приналежно, що й в Узбекистані, як і в Україні, у 2017 році створено Вищу суддівську раду Республіки Узбекистан (Указом Президента Республіки Узбекистан від 21 лютого 2017 року № УП-4966 «Про заходи щодо докорінного вдосконалення структури та підвищення ефективності діяльності судової системи Республіки Узбекистан», яким було ліквідовано Вищу кваліфікаційну комісію з відбору та рекомендацій на посади суддів при Президентіві

Республіки Узбекистан). Діяльність Ради регулюється Конституцією і Законом «Про Вищу суддівську раду Республіки Узбекистан». Рада є органом суддівського співтовариства і сприяє забезпеченню дотримання конституційного принципу незалежності судової влади в Республіці Узбекистан [3].

Важливу роль в утвердженні прав людини відіграють міжнародно-правові стандарти адміністративного судочинства, які пов'язані з необхідністю підвищення ефективності державного управління. Міжнародно-правові стандарти безпосередньо пов'язані як із системою національного права взагалі, так і з адміністративною діяльністю, у сфері якої виникає необхідність вирішення публічно-правових спорів засобами адміністративного судочинства. В теоретичному плані дослідження сутності, змісту спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин, залежить від доктринальних основ адміністративно-правового розвитку країни, її адміністративного права, норми якого є інструментом ефективної управлінської діяльності.

**Огляд досліджень та публікацій.** Вирішенням проблем та формуванням перспектив розвитку теоретико-правових засад адміністративного судочинства в Україні, запровадженням міжнародно-правових стандартів у даній сфері займалися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.Т. Білоус, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.Б. Кубко, Ю.С. Педько, О.П. Рябченко, О.А. Селіванов, та інші. Останнім часом кількість публікацій із предмету дослідження лише зростає. Однак «наріжним каменем» залишається розмитий термінологічний апарат КАС України, навіть його часткове оновлення не призвело до введення чітких критеріїв розмежування судових юрисдикцій. Можна констатувати невідповідність заявлених в КАС України завдань характеру правовідносин, що виникають у процесі вирішення спорів адміністративними судами, формування категорії «всеосяжний судовий контроль», яка дає можливість окремим вченим помилково відносити адміністративний суд до суб'єктів публічного адміністрування, та ін. Відповіді на перелічені питання частково можливо віднайти, аналізуючи практику вирішення спорів, заявленого виду, в окремих зарубіжних країнах. Напрямом наукового пошуку даної публікації обрано законодавство та судову практику Республіки Узбекистан, оскільки інтерес становлять процеси реформування судової структури, судочинства та суміжних правових інститутів, які схожі за формою з перетвореннями, що проходять в Україні у відносно однакових часових рамках.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із найбільш негативних чинників, що зумовлюють зниження ефективності вирішення спорів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного судочинства, є розмитість термінологічного апарату Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), що зумовлює складність правозастосовної діяльності адміністративного суду. Передусім, формування основоположних засад адміністративного судочинства перебуває у площині знань про сутність

та зміст категорії «спір у публічно-правових відносинах», яка з прийняттям 3 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [6] була більш чітко окреслена. У зв'язку з такою новелою виникла низка питань щодо чіткості формулювання завдань адміністративного судочинства, про які йдеться у статті 2 КАС України (вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень) [6]. Вказана проблема навіть отримала назву «сміслова колізія», а її виникнення пов'язується зі спробою уніфікації процесуальних засад різних видів судочинства (цивільного, господарського, адміністративного) в текстах оновлених кодексів [5, с. 73]. По суті, така колізія ілюструється як невідповідність завдань адміністративного судочинства обсягу юрисдикції адміністративного суду. Зокрема, до юрисдикції адміністративного суду (стаття 19 КАС України) належать справи, які можливо ідентифікувати як безспірні (пункт 5 частини 1 статті 19 КАС України – спори (курсив – авт.), за зверненнями суб'єкта владних повноважень: щодо звернення органів доходів і зборів під час здійснення ними визначених законом повноважень (стаття 283 КАС України); за зверненнями Служби Безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій... далі за текстом кодексу, зняття такого арешту з активів та надання доступу до них (стаття 284 КАС України)). Таким чином, зміст поняття «адміністративна справа» ширше за зміст поняття «спір у сфері публічних правовідносин», що не відповідає положенню підпункту 1 пункту 1 статті 4 КАС України, яке тлумачить адміністративну справу – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [6]. Підставами для неоднозначного тлумачення завдань адміністративного судочинства є: низка прогалів, що зумовлені відсутністю визначення в КАС України понять «спір у сфері публічно-правових відносин», «адміністративна справа», «спірні правовідносини»; позначення безспірних правових відносин із приводу звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду – категорія «спір»; нечітке використання суміжних понять «публічно-правовий спір», «спір про право», «справа щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень» тощо.

Перелічені недоліки мають місце у процесуальному законодавстві й інших країн пострадянського простору. При цьому важливу роль відіграє доктрина розвитку адміністративного права в окремій країні, яка, за умови дотримання принципу науковості, є ґрунтом для формування нормативних актів, що регулюють відповідні публічно-правові відносини, та формує оригінальний тип організації адміністративної юстиції. До прикладу, завданнями адміністративного судочинства в Республіці Узбекистан від-

повідно до статті 2 Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство (далі – КАС РУ) є: захист порушених чи оскаржуваних прав, свобод і законних інтересів громадян, юридичних осіб у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин; сприяння зміцненню законності і попередження порушень у сфері адміністративних та інших правовідносин [7]. Термін «спір» у процесуальній діяльності адміністративного суду Узбекистану не використовується, оскільки відповідно до статті 245 «Адміністративні суди» Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративну відповідальність [8] виступають суб'єктами розгляду справ про адміністративні правопорушення. Таким чином, предметом юрисдикції адміністративного суду, відповідно до статті 3 КАС РУ, є адміністративна справа, яка, на відміну від поняття, визначеного в КАС України, не означає форму вирішення конфліктів – спір, переданий на вирішення адміністративному суду, а тлумачиться як набір документів, поданих до суду особами-учасниками справи чи іншими учасниками адміністративного судочинства чи витребуваних судом, а також інших судових актів у паперовій чи електронній формі; таке визначення стосується й поняття «справа про адміністративне правопорушення» [7]. Адміністративні справи, що є предметом адміністративної судової юрисдикції, поділяються на дві категорії, принципово різні за своєю правовою природою:

– справи за скаргами на рішення органів державного управління (органів державної влади та місцевого самоврядування Республіки Узбекистан);

– справи про адміністративні правопорушення, віднесені до компетенції адміністративного суду Кодексом про адміністративну відповідальність РУ [7].

Категорією «спір» у даному випадку позначаються відносини, що виникають унаслідок порушення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у результаті прийняття рішень, дій (бездіяльності) органів державного управління чи інших організацій, уповноважених на здійснення адміністративно-правової діяльності, органів самоуправління, громадян та їх посадових осіб, виборчих комісій, нотаріусів, органів реєстрації цивільного стану (цивільно-правового договору) тощо. Зміст та форма адміністративної діяльності органів державного управління регламентується Законом Республіки Узбекистан «Про адміністративні процедури» № ЗРУ-457 від 14.01.2017 року. Дія вказаного Закону (стаття 3) розповсюджується на адміністративно-правову діяльність адміністративних органів відносно зацікавлених осіб, у тому числі ліцензійні, дозвільні, реєстраційні процедури, процедури, пов'язані з наданням інших державних послуг, а також іншу адміністративно-правову діяльність. Результатом здійснення адміністративної діяльності у формі адміністративних процедур є адміністративний акт, а відповідно до статті 62 Закону предметом спору, що вирішується адміністративним судом Республіки Узбекистан, є: адміністративний акт; процесуальний акт; адміністративна дія, в тому числі й відсутність такої дії у зв'язку з відмовою

прийняття адміністративного акта (адміністративна бездіяльність). Законодавство про адміністративні процедури не розповсюджується на відносини, що виникають у процесі прийняття нормативно-правового акту органами державного управління Республіки Узбекистан, проходження державної служби, забезпечення громадської безпеки та правопорядку, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо (стаття 3) [9]. Таким чином, предметом адміністративного спору є відносини, що виникають у процесі оскарження адміністративних актів відповідних органів із приводу здійснення ними адміністративних функцій. Однак у КАС РУ (стаття 27) йдеться не про адміністративні акти, а про рішення органів державного управління, інших суб'єктів. Очевидно, що використання законодавцем поняття «рішення» зумовлено подвійним характером справ, підсудних адміністративним судам Республіки Узбекистан. Причому поняття «рішення» включає цілий спектр його видів, що стають предметом спорів, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства чи щодо яких встановлено спеціальний порядок вирішення. Прикладом є оскарження нормативно-правових актів органів державного управління, яке здійснюється шляхом звернення до Верховного суду Республіки Узбекистан, зокрема, судовою колегією в адміністративних справах.

Право на звернення до адміністративного суду, що визначає в перспективі процесуальний статус особи (правосуб'єктність в спорі) як сторони спору належить виключно громадянам та юридичним особам, які звернулися з вимогою про захист прав і охоронюваних законом інтересів чи осіб, в інтересах яких заявлено аналогічні вимоги. Право звернення органу державного управління (адміністративного органу) до адміністративного суду передбачено виключно Кодексом РУ про адміністративну відповідальність, а вирішення відповідної адміністративної справи не ідентифікується як правовідносини, що визначають зміст поняття «спір».

Окремо КАС РУ містить правову конструкцію, яка характеризує інші, крім адміністративних, публічні правовідносини. Даним кодифікованим нормативно-правовим актом вони не визначені, однак у Постанові Пленуму Верховного Суду Республіки Узбекистан «Про деякі питання застосування судом першої інстанції норм процесуального законодавства під час розгляду адміністративних справ» № 15 від 19.05.2018 року вказується на те, що адміністративному суду не підвідомчі справи у спорах в інших публічних правовідносинах, віднесених законом до підсудності Конституційного суду Республіки Узбекистан, суду в цивільних справах, економічного та військового суду [10]. Наведена категорія справ розглядається відповідно до статті 4 Конституційного Закону «Про Конституційний суд Республіки Узбекистан», статті 26 Цивільного процесуального кодексу, статті 42 Закону Республіки Узбекистан «Про суди» Конституційним, військовими судами та судами в цивільних справах. Приналежно, що справи у спорах, що виникають в економічній сфері

із цивільних, адміністративних та інших правовідносин, вирішуються економічними судами Республіки Узбекистан відповідно до статті 26 «Спори, що вирішуються економічним судом», зокрема, щодо:

– стягнення з юридичних осіб і громадян штрафів контролюючих органів, у разі, якщо законом не передбачено безспірний (безапелюційний) порядок їх стягнення;

– повернення з бюджету грошових коштів, списаних із порушенням законодавства контролюючими органами, в безспірному (безапелюційному) порядку [11]. Таким чином, незважаючи на адміністративний (публічний) характер правовідносин, що виникають у процесі звернення органів державного управління Республіки Узбекистан щодо забезпечення законності вищенаведеної діяльності, до суб'єктів економічних відносин, зокрема й у процесі звернення до економічного суду щодо стягнення податкового боргу (частина перша статті 135 Економічного процесуального кодексу Республіки Узбекистан) на майно юридичних осіб та громадян, спір не визнається адміністративним, однак характеризується як такий, що витікає з публічних правовідносин та вирішується в порядку економічного судочинства.

Поряд із наведеним до юрисдикції адміністративного суду Республіки Узбекистан належать спори з органами державного управління, іншими органами виконавчої влади, зокрема щодо оскарження рішень податкових, митних, антимонопольних та інших органів державної влади. Таким чином, уявляється складним питання ідентифікації конкретного правовідношення як спірного для формування адміністративної справи, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства Республіки Узбекистан.

Підсумовуючи, варто вказати на окремі позитивні аспекти, які варто використати в Україні з метою удосконалення термінологічного апарату КАС України. По-перше, доцільно визначити поняття «адміністративна справа» не крізь призму поняття «публічно-правовий спір», оскільки поза межами такого поняття залишається фактичний зміст – документи, що представлені до суду особами, які приймають участь у справі, іншими учасниками адміністративного судочинства, або витребуваних судом, а також судові акти, оформлені на паперових (чи інших) носіях у редакції статті 6 «Адміністративна справа» Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство [7]. У процесі формування положень конкретної статті КАС України варто використати поняття «справа юрисдикції адміністративного суду» та процедуру (порядок) її формування для ідентифікації спору як такого, що виникає у сфері публічно-правових відносин. Це можливо здійснити в межах статті 173 КАС України «Завдання і строк підготовчого провадження». По-друге, необхідно визначитися з предметною сферою справи юрисдикції адміністративного суду, оскільки вона ширше, ніж категорія «спір» у сфері публічно-правових відносин, а відтак її зміст не може обмежуватися виключно «спірними правовідносинами». По-третє, варто визначити момент виникнення спору (в розумінні статті 3 Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство) у сфері публічно-правових відносин у залежності від посягання на права, свободи та інтереси осіб, перелічених у 2 статті КАС України, чи їх порушення. Таким чином, спір виникатиме з приводу відновлення прав (свобод та інтересів) та з приводу їх захисту.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Стратегія реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/276/2015/print1509547646000774>.
2. Узбекистан: прогрес в сфері прав людини. URL: <http://www.religions.uz/ru/news/view?id=1017>.
3. Розпочався ознайомчий візит до України делегації Вищої суддівської ради Республіки Узбекистан. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/4409>.
4. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 48, ст. 436). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
5. Лук'янець Д.М. Сміслові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. Право України. 2018. № 2. С. 71–83.
6. 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>.
7. Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство затверджений Законом Республіки Узбекистан від 25.01.2018 року, № ЗРУ-462. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=530643\\_kodeks\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ob\\_administrativnom\\_sudoproizvodstve\\_\(utverjden\\_zakonom\\_ruz\\_ot\\_25\\_01\\_2018\\_g\\_n\\_zru-462\)&products=1\\_](https://nrm.uz/contentf?doc=530643_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnom_sudoproizvodstve_(utverjden_zakonom_ruz_ot_25_01_2018_g_n_zru-462)&products=1_)
8. Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративну відповідальність затверджений Законом Республіки Узбекистан від 22.09.1994 року № 2015-XII. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=3878\\_kodeks\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ob\\_administrativnoy\\_otvetstvennosti\\_\(utverjden\\_zakonom\\_ruz\\_ot\\_22\\_09\\_1994\\_g\\_n\\_2015-xii\)&products=1\\_#%D1%81%D1%826](https://nrm.uz/contentf?doc=3878_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnoy_otvetstvennosti_(utverjden_zakonom_ruz_ot_22_09_1994_g_n_2015-xii)&products=1_#%D1%81%D1%826).
9. Про адміністративні процедури: Закон Республіки Узбекистан № ЗРУ-457 від 14.01.2017 року. URL: <http://lex.uz/docs/3492203?ONDATE=10.01.2019>.
10. Постанова Пленуму Верховного Суду Республіки Узбекистан: Постанова «Про деякі питання застосування судом першої інстанції норм процесуального законодавства при розгляді адміністративних справ» № 15 від 19.05.2018 року. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=546365\\_postanovlenie\\_plenuma\\_verhovnogo\\_suda\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ot\\_19\\_05\\_2018\\_g\\_n\\_15\\_o\\_nekotoryh\\_voprosah\\_primeneniya\\_sudom\\_pervoy\\_instancii\\_norm\\_processualnogo\\_zakonodatelstva\\_pri\\_rassmotrenii\\_administrativnyh\\_del&products=1\\_vse\\_zakonodatelstvo\\_uzbekistana](https://nrm.uz/contentf?doc=546365_postanovlenie_plenuma_verhovnogo_suda_respubliki_uzbekistan_ot_19_05_2018_g_n_15_o_nekotoryh_voprosah_primeneniya_sudom_pervoy_instancii_norm_processualnogo_zakonodatelstva_pri_rassmotrenii_administrativnyh_del&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana).
11. Економічний процесуальний кодекс Республіки Узбекистан, затверджений Законом Республіки Узбекистан від 24.01.2018 року № ЗРУ-461. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=530706\\_ekonomicheskij\\_processualnyy\\_kodeks\\_respubliki\\_uzbekistan\\_\(utverjden\\_zakonom\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ot\\_24\\_01\\_2018\\_g\\_n\\_zru-461\)&products=1\\_](https://nrm.uz/contentf?doc=530706_ekonomicheskij_processualnyy_kodeks_respubliki_uzbekistan_(utverjden_zakonom_respubliki_uzbekistan_ot_24_01_2018_g_n_zru-461)&products=1_)