

ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ КОНКРЕТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ПІД ЧАС СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Дояр Є.В.,
кандидат юридичних наук,
адвокат
<https://orcid.org/0000-0001-8500-8789>

Дояр Є. В. Значення для публічного адміністрування результатів конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування.

Дослідивши правове значення конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування для публічного адміністрування, автор обґрунтовує висновок про те, що основоположним напрямом впливу судового правозастосування на виконання адміністративними органами владних управлінських функцій є виконання адміністративними судами їх призначення шляхом тлумачення й застосування адміністративно-правових норм здійснювати у межах необхідності їх конкретизацію для використання застосовних правових засобів для точного та вичерпного врегулювання прав та обов'язків учасників конкретних адміністративно-правових правовідносин, особливо, у складних правозастосовних ситуаціях, пов'язаних з колізіями та прогалинами у положеннях адміністративного законодавства чи необхідністю його застосування у системному взаємозв'язку із загальними й галузевими цілями та принципами адміністративно-правового регулювання. Зокрема, за результатами виконання адміністративними судами цього завдання, вони наголосили на недопустимості зловживання принципом мовчазної згоди (витлумачивши його у взаємозв'язку з загальними принципами дозвільної системи у сфері господарської діяльності та з призначенням цього правового інструмента) для допуску суб'єктів господарювання до діяльності, якщо вони не виконали відповідних регуляторних вимог та прагнуть за допомогою принципу мовчазної згоди обійти контрольний складник дозвільних процедур. Як підсумок, суди визначили такі, які ґрунтуються на цілях та принципах законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності та прямо та з очевидністю не впливають з буквального нормативного визначення цього принципу у приписах цього законодавства, підстави його застосування та гарантії проти зловживання ним з метою легалізації господарської діяльності, яка не відповідає законодавчим вимогам, а також констатували неналежні процедурні адміністративні практики, які призводять до можливості застосування мовчазної згоди.

Ключові слова: колізії та прогалини адміністративного законодавства, конкретизація права, мовчазна згода у дозвільній системі, складні випадки правозастосування, тлумачення адміністративно-правових норм.

Doiar Ye. Impact for public administration of the results of concretization of administrative and legal norms during judicial enforcement.

Having studied the legal implications for public administration of concretisation of administrative law during judicial application of law, the author substantiates that the pivotal direction of the impact of judicial application of law on the performance of governance functions by administrative authorities is the fulfillment by administrative courts of their purpose by interpreting and applying administrative law conducting, where necessary, their concretisation for the use of applicable legal provision for fair, accurate and comprehensive settlement of disputes relating rights and obligations of administrative-legal relations parties. This is particularly the case in complex law-application situations involving conflicts and gaps in the provisions of administrative law or stemming from the need to apply the law in systemic interconnection with general and sectoral goals and principles of administrative laws and regulations. Author refers to case-law concerning tacit consent in administrative permitting system. Interpreting tacit consent clause in conjunction with the general principles of the permitting system and of the purpose of this legal instrument, administrative courts stressed the inadmissibility of abusing of tacit consent aimed at enabling businesses to engage in certain economic activities even though they have not complied with the relevant regulatory

requirements and seek to circumvent the control component of permitting procedures, misusing the tacit consent instrument for this purpose. As a result, the courts have identified those grounds for evoking tacit consent, that are based on the objectives and principles of the legislation on the permitting system in the field of economic activities and do not directly and clearly follow from the literal normative definition of tacit consent in the provisions of this legislation. The case-law as well determines safeguards preventing abusive practices of private entities, striving to circumvent requirements of the legislation on the permitting system, and, furthermore, it outlines improper procedural administrative practices that facilitate misuse of the tacit consent.

Key words: complex cases of law application, conflicting and absenting administrative rules and regulations, interpretation of administrative-legal rules, concretisation of law, tacit consent in permitting legislative framework.

Постановка проблеми. Універсальною тенденцією розвитку права є поступове зростання значення судового правозастосування як чинника еволюційного поступу публічного адміністрування та наближення їх до ідеалів верховенства права та належного врядування. Цей результат є наслідком, насамперед, тлумачення й застосування адміністративними судами приписів адміністративного законодавства під час здійснення правосуддя у адміністративних справах, що охоплює конкретизацію адміністративно-правових норм у межах передбаченого законодавством судового розсуду, у тому числі у складних правозастосовних ситуаціях, пов'язаних з колізіями та прогалинами у положеннях адміністративного законодавства чи необхідністю його застосування у системному взаємозв'язку із загальними й галузевими цілями та принципами адміністративно-правового регулювання. Разом з тим, теоретико-правові та практичні аспекти конкретизації адміністративно-правових норм як основного напрямку впливу судового правозастосування на публічне адміністрування не досліджувалась належним чином у вітчизняній адміністративно-правовій науці, що сповільнює процес формування науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на розбудову ефективних механізмів взаємодії судового правозастосування з адміністративно-правовим регулюванням та адміністративною практикою.

Стан опрацювання проблематики значення конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування для публічного адміністрування на цей час не є задовільним. Науковий доробок виданих вчених, з-поміж яких, зокрема, П. О. Гук, С. П. Погребняк, А. А. Поїнтковський є джерелом ґрунтовно опрацьованих теоретико-правових концепцій, пов'язаних з конкретизацією права та її проявами у судовому правозастосуванні та які можуть слугувати якісним фундаментом для дослідження конкретних питань конкретизації судами адміністративно-правових норм, що регламентують публічне адміністрування, з охопленням показових прикладів цієї конкретизації з практики адміністративних судів.

Метою цієї статті є визначення значення конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування для публічного адміністрування, спираючись на широкий джерелознавчий аналіз з охопленням матеріалів наукових досліджень та практики адміністративних судів.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід зазначити, що основоположним та першорядним завданням адміністративних судів, як це визначено у положеннях ч. 1 ст. 2 КАС України, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1]. Водночас, для виконання цього завдання нерідко недостатнім є прямолінійне та механічне застосування адміністративно-правових норм та положень законодавства про адміністративне судочинство через те, що застосовне законодавство може бути абстрактним, у тому числі включати оціночні поняття, та потребувати його конкретизації, яка становить значну частину судового правозастосування та призводить до формування в учасників відповідних правовідносин уявлення про їх права та обов'язки за відповідним законодавством у світлі певних фактичних обставин.

Так, звернувшись до наукових напрацювань А. А. Поїнтковського, зазначимо, що говорячи про необхідність спостереження за реальною практикою застосування норм права, вчений вказує, що повсякденна практика застосування норм права стикається з проблемою з'ясування сенсу правової норми шляхом встановлення можливих форм вираження даної абстрактної правової норми в конкретних правовідносинах, з проблемою конкретизації правової норми [2]. Пояснюючи передумови виникнення необхідності конкретизувати зміст норм права, О. Б. Лісюткіна зауважила, що притаманний значній кількості правових норм загальний та абстрактний характер має компенсуватись правозастосовною конкретизацією, оскільки, з одного боку, потрібна розробка найбільш універсальних стандартів поведінки, що забезпечує широке охоплення правовим регулюванням однорідних суспільних відносин, а з іншого, універсальність правил призводить до зростання відносності та невизначеності нормативних приписів, які вже є факторами необхідності конкретизації [3, с. 111]. У цьому зв'язку привертають увагу також теоретико-правові результати дослідження П. О. Гука,

присвяченого конкретизації принципів та норм права судовими органами. Зокрема, вчений обґрунтовує, що під конкретизацією права слід розуміти певну дію (динаміку), яка сприяє переходу правової матерії (норми права, принципу) від її загальної невизначеності до визначеного конкретного, яким є детально пристосована норма права для врегулювання певної ситуації [4, с. 343]. При цьому, розглядаючи право як спробу конкретизації певних універсальних, фундаментальних принципів, особа, яка здійснює тлумачення, має прагнути до того варіанта тлумачення, який оптимально вписується в діючу правову систему, то найбільш обґрунтований той варіант, який узгоджується, зокрема, з принципами права, які мають глибоке системоутворююче значення. Водночас, у правозастосовній діяльності нерідко складаються складні ситуації, пов'язані з наявністю застосовних у справі декількох приблизно рівнозначних протилежних правових аргументів: при зважуванні (оцінці) цих аргументів, за влучним твердженням С. П. Погребняка, більш сильними визнаються ті, що приводять до менших за кількістю і насамперед меншим системним суперечностям з основоположними принципами права. На погляд вченого, у «важких справах» ми також часто стикаємося з проблемою колізії принципів, яка має враховуватися при тлумаченні норм права, що підлягають застосуванню, і прийнятті рішення: коли в конкретній справі перетинаються принципи, той, хто має розв'язати конфлікт, повинен узяти до уваги відносну вагу кожного з них. Принципи права також мають важливе значення при використанні телеологічного способу тлумачення. Шукаючи задум закону, інтерпретатор має виходити з припущення, що цей задум полягав у розвитку фундаментальних цінностей правової системи, а не в їх запереченні [5, с. 126].

Осмысливши вищевикладені теоретико-правові положення та висновки з їх відповідною адаптацією до адміністративно-правового виміру, маємо підстави констатувати, що основоположним напрямом впливу судового правозастосування на виконання адміністративними органами владних управлінських функцій є виконання адміністративними судами їх призначення у процесі тлумачення й застосування адміністративно-правових норм здійснювати у межах необхідності їх конкретизацію для використання застосовних правових засобів для точного та вичерпного врегулювання прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин, особливо, у складних правозастосовних ситуаціях, пов'язаних з колізіями та прогалинами у положеннях адміністративного законодавства чи необхідністю його застосування у системному взаємозв'язку із загальними й галузевими цілями та принципами адміністративно-правового регулювання.

Зокрема, адміністративними судами послідовно наголошується на недопустимості зловживання принципом мовчазної згоди для допуску суб'єктів господарювання до певної господарської діяльності, якщо вони не виконали відповідних регуляторних вимог та прагнуть за допомогою принципу мовчазної згоди обійти контрольний складник дозвільних процедур. За підсумками судового правозастосування у справах, центральним питанням у яких є застосовність цього принципу, суди конкретизують умови та шляхи застосування принципу мовчазної згоди, тлумачачи його у взаємозв'язку з загальними принципами дозвільної системи у сфері господарської діяльності та з призначенням цього інструмента, яким є, передусім, стимулювання дозвільних органів до швидкого внесення визначеності у правовідносини з суб'єктом господарювання, який дотримується регуляторних вимог для допуску його до відповідного виду господарської діяльності.

Так, наприклад, у Постанові Верховного Суду у справі № 826/2810/17 суд констатував, що закріплені у законодавстві гарантії прав суб'єктів приватного права (зокрема, можливість застосування принципу мовчазної згоди), не повинні використовуватися для легалізації триваючого правопорушення або здійснення незаконної діяльності. Принцип мовчазної згоди може бути застосовано за умови, якщо суб'єктом господарювання дотримані всі вимоги законодавства, а у суб'єкта владних повноважень відсутня альтернатива у прийнятті або не прийнятті позитивного рішення за зверненням такого суб'єкта господарювання [6]. Інакше кажучи, принцип мовчазної згоди можна застосувати у випадку, коли у визначений термін відповідним органом не прийнято рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру, або відповідного погодження. Тобто, виникнення у суб'єкта господарювання права на застосування принципу мовчазної згоди настає при наявності системи таких умов: 1) суб'єктом господарювання подані всі визначені законом документи для отримання дозволу, що підтверджується копією заяви (опису прийнятих документів) з відміткою про дату їх прийняття; 2) закінчення строку розгляду поданих документів – 10 робочих днів від дня подання заяви; 3) відсутність/несвоєчасність відповіді суб'єкта владних повноважень по суті поданої заяви (Постанова Верховного Суду від 21 серпня 2019 р. у справі № 826/25865/15) [7].

Також, вкрай важливим для правильного практичного застосування законодавчих положень про мовчазну згоду як уповноважуючий та стимулюючий правовий засіб є розуміння того, що вирішального значення для його застосування не має саме лише визначення невідповідності суб'єкта господарювання дозвільним вимогам неуповноваженим суб'єктом. Зокрема, якщо департамент містобудування та архітектури виконавчого органу місцевої ради, який є робочим органом дозвільного органу, а не самим дозвільним органом, уповноваженим на ухвалення остаточного адміністративного рішення, підготує негативний висновок щодо

надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами суб'єктом господарювання, то це свідчитиме про допущення дозвільним органом, який належним чином не оформив свою позицію з питання надання дозволу, але це за таких умов не дозволятиме суб'єкту господарювання безумовно посилатись на принцип мовчазної згоди.

Зокрема, у справі № 826/9746/17 Касаційний адміністративний суд Верховного Суду з урахуванням обставин справи зауважив, що Департамент містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації прийняв наказ від 19.01.2017 № 26 «Про відмову у встановленні строку дії пріоритетів», яким товариству відмовлено у встановленні пріоритету на місця розташування рекламних засобів у заявленій до розміщення кількості, та зважаючи на те, що у встановленні пріоритету було відмовлено, листами від 06.02.2017 № 066-1953 та № 055-1963 повернув документи заявнику. Розглянувши справу, суд врахував, що рішення про надання дозволу дозвільним органом відповідно до правил розміщення зовнішньої реклами, якими він керувався, ухвалюється лише у разі, якщо заявнику було попередньо встановлено пріоритет. Пропозиції та проект відповідного розпорядження подається департаментом до КМДА, за умови відповідності поданих заявником документів вимогам законодавства та відсутності рішень про відмову у встановленні пріоритету місця розташування. Саме департамент, як робочий орган, що вивчає усі документи та готує проект рішення, формує попередню позицію КМДА. Зважаючи на вищенаведене, відмова у встановленні пріоритету є підставою для відмови у наданні дозволу КМДА, однак відповідне рішення повинен ухвалювати саме дозвільний орган. Рішення робочого органу, який є лише допоміжним, не може прирівнюватися до рішення дозвільного органу, повноваження якого визначено законом. Неприйняття рішення про відмову у наданні дозволу належним дозвільним органом (КМДА) свідчить про протиправну його бездіяльність. Водночас, суд наголосив на тому, що сама лише бездіяльність (не прийняття рішення у встановлений строк) не є достатньою підставою для застосування принципу мовчазної згоди (Постанова Верховного Суду від 17 березня 2021 р. у справі № 826/9746/17) [8].

Слід також взяти до уваги те, що у вищенаведеній справі суд вжив заходи для встановлення уповноваженого дозвільного органу та визнав неприпустимою його заміщення структурним підрозділом дозвільного органу та підміну видання дозвільним органом остаточного адміністративного рішення поверненням документів суб'єкту господарювання. На забезпечення вирішення адміністративних справ у встановленій законодавством формі спрямована й усталена правова позиція щодо обов'язкового прийняття владного управлінського рішення за підсумками розгляду звернення фізичних або юридичних осіб, не припиняючи цей розгляд з поверненням документів заявнику, якщо можливість цього не передбачена законом.

Наприклад, у справі № 420/973/19 Верховний Суд визнав протиправною бездіяльність щодо нерозгляду у встановленому законом порядку позивача про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою та зобов'язав розглянути вказане клопотання із прийняттям за наслідками його розгляду по суті відповідного наказу. Колегія суддів дійшла висновку, що за результатами розгляду будь-яких основних питань, у тому числі про надання дозволу або про відмову в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, у межах повноважень територіального органу Держгеокадастру цей орган має видавати відповідний наказ. Отже, рішення Держгеокадастру, прийняті за результатами розгляду клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не можуть бути оформлені у вигляді листів-відповідей. Суд зазначив, що відсутність належним чином оформленого рішення Головного управління Держгеокадастру в Одеській області про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи відмову в його наданні у формі наказу свідчить про те, що уповноважений орган не прийняв жодного рішення, передбаченого законом (Постанова Верховного Суду від 3 листопада 2021 р. у справі № 420/973/19) [9].

Крім того, судове правозастосування значною мірою визначає зміст та спрямованість діяльності адміністративних органів шляхом кваліфікації спірних адміністративно-правових відносин як таких, що належать або не належать до сфери дії того чи іншого акту адміністративного законодавства, який визначає порядок взаємодії суб'єктів владних повноважень з приватними особами з питань реалізації їх прав у публічно-правовій сфері. Серед іншого, завдяки належному опрацюванню відповідних питань у світлі обставин справ, адміністративні суди визначають критерії належності адміністративних процедур до тих, які підпорядковуються стандартам, закріпленим законодавством про дозвільну систему, конкретизуючи тим самим сферу його дії. Зокрема, Верховний Суд у його Постанові від 18 жовтня 2018 р. у справі № 813/4989/17 констатував, що отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами є дозвільною процедурою у розумінні ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», відтак, на дану процедуру поширюються норми зазначеного закону. При цьому, суд погодився з висновками судів нижчих інстанцій щодо того, що дозвільний орган не міг продовжити строк розгляду звернення відповідно до ст. 20 Закону

України «Про звернення громадян», оскільки у спірних правовідносинах спеціальним є Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», норми якого і мають бути застосовані у пріоритетному порядку до правовідносин у сфері дозвільної системи [10].

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження правового значення конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування для публічного адміністрування, зазначимо, що основоположним напрямом впливу судового правозастосування на виконання адміністративними органами владних управлінських функцій є виконання адміністративними судами їх призначення шляхом тлумачення й застосування адміністративно-правових норм здійснювати у межах необхідності їх конкретизацію для використання застосовних правових засобів для точного та вичерпного врегулювання прав та обов'язків учасників адміністративно-правових правовідносин, особливо, у складних правозастосовних ситуаціях, пов'язаних з колізіями та прогалинами у положеннях адміністративного законодавства чи необхідністю його застосування у системному взаємозв'язку із загальними й галузевими цілями та принципами адміністративно-правового регулювання. Зокрема, за результатами виконання адміністративними судами цього завдання вони наголосили на недопустимості зловживання принципом мовчазної згоди (витлумачивши його у взаємозв'язку з загальними принципами дозвільної системи у сфері господарської діяльності та з призначенням цього правового інструмента) для допуску суб'єктів господарювання до діяльності, якщо вони не виконали відповідних регуляторних вимог та прагнуть за допомогою принципу мовчазної згоди обійти контрольний складник дозвільних процедур. Як підсумок, суди визначили такі, які ґрунтуються на цілях та принципах законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності та прямо та з очевидністю не впливають з буквального нормативного визначення цього принципу у приписах цього законодавства, підстави його застосування та гарантії проти зловживання ним з метою легалізації господарської діяльності, яка не відповідає законодавчим вимогам, а також констатували неналежні процедурні адміністративні практики, які призводять до можливості застосування мовчазної згоди.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 5 серпня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9495>.
2. Пионтковский А. А. О некоторых вопросах советской правовой науки на современном этапе. *Советское государство и право*. 1964. № 2. С. 35-46.
3. Лисюткин А. Б. Природа конкретизации права (методологический аспект). Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. М.: РГУП, 2015. С. 109-116.
4. Гук П. А. Конкретизация принципов и норм права судебными органами. *Конкретизация права: теоретические и практические проблемы* (материалы IX Международной научно-практической конференции). М.: РГУП, 2015. С. 341-345.
5. Погребняк С. П. Роль основоположных принципов у застосуванні права. *Проблеми філософії права*. 2008-2009. Том VI-VII. С. 124-134.
6. Постанова Верховного Суду від 26 червня 2018 року у справі №826/2810/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74991922>.
7. Постанова Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 826/25865/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83800042>.
8. Постанова Верховного Суду від 17 березня 2021 року у справі №826/9746/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95616086>.
9. Постанова Верховного Суду від 3 листопада 2021 року у справі № 420/973/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100823821>.
10. Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 813/4989/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248296>.