

ЖЕРНАКОВ М. В.,
кандидат юридичних наук,
суддя
(Вінницький окружний
адміністративний суд)

УДК 347.73

ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗВЕРНЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У статті значну увагу автор приділяє дослідженню особливостей розгляду адміністративним судом справ за різноманітними позовами суб'єктів владних повноважень. При цьому наголошується на нагальній необхідності вдосконалення чинного законодавства для ефективного розгляду справи по суті.

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, звернення до суду, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір.

В статье особое внимание автор уделяет исследованию особенностей рассмотрения административным судом дел по различным искам субъектов властных полномочий. При этом отмечается необходимость усовершенствования действующего законодательства для эффективного рассмотрения дела по существу.

Ключевые слова: субъекты властных полномочий, обращение в суд, административное судопроизводство, публично-правовой спор.

In this article devotes considerable attention by the research features administrative court cases in various lawsuits government entities. It is noted the urgent need to improve the current legislation for the effective consideration of the merits.

Key words: subjects of authority, going to court, administrative proceedings, public law dispute.

Вступ. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [8, с. 1358]. Варто зауважити, що це положення досить точно відбиває ідею адміністративного судочинства в тому вигляді, в якому воно існує в переважній більшості цивілізованих країн світу: механізму судового захисту прав особи від посягань із боку держави [1, с. 5-12; 2, с. 1521-1523; 9, с. 29-44; 11, с. 246-264].

Постановка завдання. Водночас на сьогодні лівову частку справ, які розглядають адміністративні суди, становлять адміністративні справи за різноманітними позовами суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, це досить тривожна тенденція. З метою перевірки цієї тези й було здійснене дане дослідження.

Результати дослідження. Загальна ідея адміністративного судочинства – захист прав і свобод особи від порушень із боку держави – знаходить своє відображення в ба-



гатьох положеннях КАС. Так, ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України закріплює перелік категорій публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. До таких, зокрема, належать спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень; спори, що виникають із приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Водночас п. 5 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України. Ця норма, на відміну від указанного вище переліку, закріплює, по-перше, право суб'єктів владних повноважень звертатися до адміністративного суду до інших осіб, крім суб'єктів владних повноважень, по-друге, є бланкетною нормою і, фактично, дає можливість визначати будь-якими іншими законами категорії спорів, які відповідно до положень ч. 2 ст. 17 КАС зобов'язані розглядати адміністративні суди.

На сьогодні до таких відносяться, зокрема, справи за позовами податкових органів про стягнення сум податкового боргу із платників податків, про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту активів боржника-платника податків, про припинення юридичної особи за ініціативою податкового органу та віднедавна – про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) [6, ст. 3590] та про підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [7, ст. 1748].

Варто зауважити, що саме ця новела викликала труднощі в багатьох із суддів адміністративних судів. Окрім того, що у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень загалом практично немає місця для судового розсуду, в цій категорії справ можливість застосування судового розсуду навіть за необхідності є досить обмеженою через брак спеціальних знань.

Так, у порядку п. 5 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України до адміністративних судів звертаються органи Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, Державної санітарно-епідеміологічної служби та інші органи з позовами про вжиття заходів реагування у сфері державного нагляду шляхом зупинення виробництва, устаткування, заборони проведення певного виду робіт тощо. При цьому підставою для застосування таких заходів є, як правило, складений відповідним органом акт індивідуальної дії за результатами перевірки суб'єкта господарювання, яким виявлені ті чи інші порушення останнього під час здійснення господарської діяльності. Адміністративний суд через відсутність спеціальних знань у сфері санітарно-епідеміологічного чи промислового нагляду позбавлений можливості оцінити на власний розсуд серйозність порушення, рівень загрози життю та здоров'ю людей, а отже – й необхідність застосування тих чи інших заходів, цілком покладаючись при цьому на розсуд органу виконавчої влади, що видав відповідний акт. У такому випадку суду залишається лише перевірити наявність на день розгляду справи обставин, що стали підставою для складення відповідного акта та звернення суб'єкта владних повноважень із позовом, і у випадку, якщо такі обставини не відпали, задовольнити адміністративний позов «в автоматичному режимі».

Для спорідненої категорії спорів – підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), так само, як і до деяких інших за



зверненнями суб'єктів владних повноважень, взагалі застосовується окрема процедура, передбачена ст. 183-2 КАС – скорочене провадження. Відповідно до положень цієї норми виклик сторін у судове засідання (так само як і саме засідання) не відбувається. Адміністративна справа в більшості випадків вирішується на підставі поданих позивачем до суду, тобто таких, які були йому від початку відомі, доказів. У цьому випадку єдина функція суду – правосуддя – фактично не реалізується. Здійснюються лише певні процесуальні дії, спрямовані на оформлення судовим рішенням іменем України певного юридичного стану, який ухваленням такого рішення жодним чином не змінюється. За таких умов постає питання про доцільність як ухвалення рішення, так і взагалі участі в подібних процедурах адміністративного суду.

Крім цього, така процедура взагалі виглядає досить грубим порушенням принципу розподілу влади, закріпленого ст. 6 Конституції України. Так, відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [5, ст. 389]. Як постає із цієї законодавчої норми, компетенцією щодо здійснення державного нагляду (контролю) володіють органи виконавчої влади, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Показово, що адміністративні суди в цьому переліку не перебувають. Крім цього, ч. 1 ст. 4 Закону передбачено, що державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання чи його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. Інших місць здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності (в тому числі й приміщення суду) чинне законодавство не передбачає.

Водночас відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 17, п. 5 ч. 183-2 та ст. 183-6 Кодексу адміністративного судочинства України до юрисдикції адміністративних судів належить вирішення спорів про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) та про підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [8, ст. 446]. Таким чином, очевидно є колізія положень Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Показово при цьому, що зміни до Кодексу адміністративного судочинства, відповідно до яких компетенція адміністративного суду поширюється на цю категорію справ, внесені двома іншими законами – ч. 1 ст. 183-2 КАС було доповнено п. 5 згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» [6, ст. 3590], а ст. 183-6 Кодексу адміністративного судочинства України було доповнено згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» [7, ст. 1748].

Варто зауважити, що Закон України від 20.06.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності», окрім внесення вказаних змін до Кодексу адміністративного судочинства України, в переважній частині свого тексту лише впроваджує деякі нові положення до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які стосуються обов'язку звернення органами державного нагляду



(контролю) до адміністративного суду щодо підтвердження обґрунтованості своїх рішень. Зокрема, нової редакції набуває абз. 2 ст. 4 Закону: «Якщо законом передбачено, що обґрунтованість вжиття органом державного нагляду (контролю) заходів реагування має бути підтверджена судом, орган державного нагляду (контролю) звертається до адміністративного суду з адміністративним позовом не пізніше наступного робочого дня з дня видання (прийняття) відповідного розпорядчого документа» [7, ст. 1748].

У ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у свою чергу, відповідно до Закону від 20.06.2013 р. ч. 7 викладена в такій редакції: «На підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається в порядку та строки, встановлені законом, із відповідним позовом до адміністративного суду. У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів із дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передбачених законом, також звертається в порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом» [7, ст. 1748]. Натомість до внесення змін указаним законом ця норма мала дещо інший зміст: «На підставі акта, який складено за результатами здійснення планового заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, протягом п'яти робочих днів із дня завершення заходу складається припис, розпорядження або інший розпорядчий документ про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу» [5, ст. 389].

Як бачимо, зміни до вказаних нормативних актів стосувалися здебільшого делегування компетенції щодо здійснення державного нагляду (контролю) від спеціально уповноваженого органу виконавчої влади до адміністративного суду. У цьому контексті назва Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» виглядає досить іронічною як щодо суб'єктів господарювання (щодо яких жодні заходи примусу не скасовуються, а лише змінюється порядок їх застосування), так і щодо адміністративної юстиції (функції якої дедалі більше наближаються до легітимації рішень органів виконавчої влади замість захисту прав і свобод осіб від порушень з їхнього боку).

Крім цього, суб'єкти владних повноважень часто звертаються до адміністративного суду навіть у тих випадках, коли законом передбачено альтернативні ефективні способи реалізації покладених на них функцій. Так, ч. 2 ст. 17 Закону України «Про виконавче провадження» [3, ст. 207] визначено, що підлягають виконанню державною виконавчою службою рішення інших органів державної влади, якщо їх виконання за законом покладено на державну виконавчу службу. Водночас відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» вимога про сплату недоїмки є виконавчим документом. Абз. 6 ч. 4 ст. 25 передбачає, що якщо платник єдиного внеску протягом десяти робочих днів із дня надходження вимоги не сплатив зазначені у вимозі суми недоїмки та штрафів разом із нарахованою пенєю, не узгодив вимогу з органом Пенсійного фонду, не оскаржив вимогу в судовому порядку або не сплатив узгоджену суму недоїмки протягом десяти робочих днів із дня надходження узгодженої вимоги, територіальний орган Пенсійного фонду надсилає в порядку, встановленому законом, до підрозділу державної виконавчої служби вимогу про сплату недоїмки [4, ст. 11].

Отже, органи Пенсійного фонду України наділені повноваженнями безпосередньо звертатися до органів Державної виконавчої служби про стягнення недоїмки, яка



утворилася в несумлінного платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Разом із тим, частими є випадки, коли органи Пенсійного фонду звертаються до суду з вимогами про стягнення такого боргу навіть у випадку закриття виконавчого провадження за вимогою про сплату недоїмки через неможливість виконання за відсутності коштів та майна боржника.

У цьому випадку виникає досить логічне питання про доцільність такого звернення, адже постанова суду міститься в тому самому переліку виконавчих документів ст. 17 Закону України «Про виконавче провадження», і процедура її виконання принципово не відрізняється від такої за вимогою про сплату недоїмки. Якщо всі процесуальні можливості органами Державної виконавчої служби вже були використані під час виконання вимоги про сплату недоїмки, проте така сплата не відбулася з об'єктивних причин (таких як відсутність майна боржника), наявність іншого виконавчого документа – судового рішення – ситуацію не змінить.

Водночас навіть у такій ситуації відсутність звернення органів Пенсійного фонду України до суду про стягнення недоїмки розцінюється вищими органами та іншими контролюючими суб'єктами як службова недбалість, а то й корупційні діяння. Це, безумовно, дає хибні стимули для органів ПФУ, які навіть у подібній «безнадійній» ситуації вимушені фактично займатися контрпродуктивною діяльністю, звертаючись до суду та витрачаючи таким чином бюджетні кошти.

Джерело такої проблеми певною мірою криється, на нашу думку, в наявності показникової системи оцінки ефективності діяльності відповідних органів державної влади (в тому числі Пенсійного фонду) та, відповідно, чітко вираженій фіскальній спрямованості останніх. За такої системи фіскальні органи, фактично, позбавлені можливості прийняти розумне з усіх точок зору рішення не завантажувати адміністративні суди зайвими справами та не витрачати даремно бюджетних коштів. Більше того, подібна поведінка продиктована ще й тим, що фінансування судових установ, у тому числі й на розгляд таких категорій справ, здійснюється з рахунків, які не мають жодного відношення до таких органів-позивачів. Таким чином, органи Пенсійного фонду України (й інші фіскальні в подібних випадках) фактично свідомо зловживають бюджетними коштами, з яких здійснюється фінансування судочинства. На нашу думку, така діяльність містить набагато більше ознак корупції, ніж неподання завідомо безперспективного позову.

Те саме стосується, до речі, і стягнення вкрай низьких сум заборгованості, чим нерідко також зловживають органи Пенсійного фонду України, подаючи позови про стягнення сум, які часто не перевищують і 150 грн. Не потрібно вдаватися до детальних розрахунків, аби зрозуміти, що навіть у випадку виконання таких рішень у повному обсязі на судовий розгляд справи втрачається набагато більше бюджетних коштів, ніж стягується за рішенням суду. Ефективним засобом запобігання такій діяльності могло б бути встановлення мінімального рівня ціни позову, нижче якого суд не приймав би позовну заяву до розгляду. Це можна зробити або шляхом прямого визначення відповідного мінімуму у процесуальному законі, або шляхом впровадження до положень Кодексу адміністративного судочинства України бланкетної норми, яка відсилала б до відомих нормативних актів, що визначають такий мінімум для кожної категорії справ окремо.

Висновки. Утім навряд чи доцільно вирішувати це питання на рівні Кодексу адміністративного судочинства. На наш погляд, варто взагалі виключити з тексту останнього п. 5 ч. 2 ст. 17, оскільки звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду загалом суперечить логіці адміністративного судочинства України. Натомість органи виконавчої влади з метою виконання покладених на них завдань необхідно наділити відповідними повноваженнями: фіскальні – стягнення боргу за власним рішенням, органи у сфері державного нагляду (контролю) – видання обов'язкових для виконання актів реагування тощо. При цьому мають зберігатися дві умови: 1) процедура реалізації цих повноважень має бути детально описана на законодавчому рівні; 2) особі в обов'яз-



ковому порядку повинно бути роз'яснене її право звернутися до адміністративного суду за захистом своїх прав та порядок такого звернення, якщо вона вважає рішення суб'єкта владних повноважень неправильним по суті або якщо порядок ухвалення такого рішення було порушено.

У такому випадку адміністративний суд буде розглядати справу вже за позовом юридичної чи фізичної особи, і лише у випадку, коли така особа буде вважати своє право порушеним, тобто тоді, коли між суб'єктами податкових правовідносин буде наявний конфлікт, а в суду, відповідно, буде реальна можливість захистити права й інтереси особи.

Список використаних джерел:

1. Braibant G. The control of administrative acts // Judicial control of administrative acts : multilateral seminar (Madrid, 13-15 November, 1996). – Council of Europe Publishing. – 1997. – Р. 5-12.
2. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. – К. : Вид-во «Фенікс», 2006.
3. Закон України «Про виконавче провадження» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
4. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.
5. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – С. 1001. – Ст. 389.
6. Закон України від 02.10.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – С. 79. – Ст. 3590.
7. Закон України від 20.06.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» // Офіційний вісник України. – 2013. – № 49. – С. 29. – Ст. 1748.
8. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007.
10. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 301 с.
11. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков [та ін.] ; відп. ред. О. Сироїд. – К. : К.І.С., 2009.

