

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Н. А. Берlach,
доктор юридичних наук, професор
А. Ю. Бучик,
кандидат юридичних наук

ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ СПОРІВ, ПОРУШЕНИХ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ, ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ШКОДИ

В статті викладена проблемна тематика забезпечення єдності судової практики щодо визначення юрисдикції при вирішенні адміністративних спорів за позовами органів Державної служби зайнятості України до фізичних осіб про стягнення заборгованості, надміру отриманих коштів, відшкодування матеріальної шкоди.

Ключові слова: адміністративна справа, спір, юрисдикція, підвідомчість, Європейський суд з прав людини, Верховний Суд України, матеріальне право, процесуальне право, суб'єкт владних повноважень, публічно-правовий спір.

Постановка проблеми та її актуальність.

На сьогоднішній день досить актуальною та дискусійною є проблематика забезпечення єдності судової практики, оскільки довершеність у реалізації принципу правової визначеності забезпечує прогнозованість судових рішень і стабільність правового регулювання.

Європейський суд з прав людини у своїх судових рішеннях неодноразово наголошував на цьому. Зокрема, у рішенні «Брумареску проти Румунії» Європейський суд з прав людини вказав, що принцип правової визначеності є одним із фундаментальних аспектів верховенства права [1]. Для того, щоб судові тлумачення відповідали вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція), як зазначає Європейський суд з прав людини, необхідно, щоб судові рішення були розумно передбачуваними. Такий висновок Європейського суду з прав людини міститься також, зокрема, у рішенні «Коккінакіс проти Греції» від 25 травня 1993 року [2].

Завдяки забезпеченню єдності судової практики, як кінцева мета, реалізується конституційний принцип рівності всіх громадян перед законом і судом. Єдність судової практики є також запорукою довіри громадян до судової влади, якщо суди в однотипних справах щодо різних осіб однаково застосовуватимуть один і той же закон. Крім того, через відсутність органу, який може вирішувати спори, пов'язані з визначенням підвідомчості справ між різними спеціалізовани-

ми судами, особа позбавляється можливості реалізувати своє конституційне право на доступ до правосуддя. Європейський суд з прав людини у рішенні від 9 грудня 2010 року «Буланов та Купчик проти України» підкреслив: «Стаття 6 Конвенції вимагає від держави передбачити процесуальні засоби для ефективного та швидкого вирішення спорів щодо підсудності справ» [3].

Аналіз досліджень і публікацій. Особливості адміністративної юрисдикції тією чи іншою мірою досліджували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, Д. М. Притика, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. С. Стефанюк, В. І. Шишкін, однак остаточна відповідь на запитання стосовно обсягів та змісту компетенції адміністративних судів з приводу визначення підвідомчості спорів щодо стягнення органами Державної служби зайнятості України безпідставно або надміру отриманих коштів, що фактично є матеріальною шкодою, завданою Державному бюджетові, дотепер не сформульована.

Мета статті. Визначити юрисдикцію при вирішенні спорів органів Державної служби зайнятості України із застосуванням Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Виклад основного матеріалу. Єдність судової практики та необхідність її дотримання слід розглядати в контексті з принципом незалежності судової влади. Суддя при ухваленні рішення повинен керуватися законом і внутрішнім пере-

конанням, власним розумінням закону, тлумаченням цього закону, а не тим, як його розуміє і тлумачить судова система. При розгляді конкретної справи суддя може відійти від усталеної судової практики, при чому свою обізнаність про існування останньої доцільно відобразити у своєму рішенні, ретельно, обґрунтовано мотивувати необхідність відходу від неї при ухваленні іншого рішення.

Джерелом вітчизняної судової практики для національних судів є рішення Верховного Суду України.

За правилами частини 2 статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України суд зобов'язаний враховувати висновки Верховного Суду України, викладені в рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстави, передбаченої пунктом 1 частини 1 статті 237 цього кодексу, при виборі правової норми, що підлягає застосуванню до спірних правовідносин. Отже, правовий висновок, зроблений Верховним Судом України в рішенні, прийнятому за результатами розгляду справи у зв'язку з неоднаковим застосуванням однієї і тієї ж норми матеріального права, є обов'язковим – при цьому не лише для сторін конкретного спору, як і кожне судове рішення, а й для всіх органів державної влади, для всіх судів, які застосовують у своїй практиці витлумачену Верховним Судом України норму матеріального права.

Підставою для перегляду судових рішень Верховним Судом України є неоднакове застосування однієї і тієї ж норми матеріального права. Проте є багато випадків, коли застосовуються різні норми матеріального права у схожих правовідносинах, що як наслідок, призводить до невизначеності та розбіжностей у застосуванні судом, що розглядає справу, норм процесуального права та визначення відповідної юрисдикції. Оскільки чинне законодавство не відповідає вимогам чіткості та недвозначності правових приписів, складним залишається питання забезпечення однаковості застосування норм процесуального права та визначення юрисдикції.

Останнім часом в адміністративних судах складається практика закриття провадження в адміністративних справах за позовами органів Державної служби зайнятості України до фізичних осіб про стягнення заборгованості, надміру отриманих коштів, матеріальної шкоди через неналежність таких справ до розгляду в порядку адміністративного судочинства та необхідність їх розгляду в порядку цивільного судочинства.

При цьому визначальним є те, що відповідач у спірних відносинах не виконував функцій суб'єкта владних повноважень, а виступав особою, яка мала своєчасно подавати відомості, необхідні для отримання соціальних послуг, що безпосередньо впливає зі змісту рішення Верховного Суду України від 18 червня 2013 року у справі № 21-2-4a13 (реєстраційний номер рішення 32532884) [4].

Відповідно до частин першої та другої статті 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 з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Приписам наведеної норми кореспондують положення частини четвертої статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Отже, адміністративними судами можуть розглядатися вимоги про відшкодування шкоди лише за наявності таких умов: вимоги мають стосуватись шкоди, завданої лише суб'єктом владних повноважень; такі вимоги мають бути поєднані з вимогою про визнання протиправними рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Разом з тим, Верховний Суд України переглядав судові рішення у вказаній справі № 21-204a13 з підстави неоднакового застосування Вищим адміністративним судом України положень Закону України «Про пенсійне забезпечен-

ня осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», постанови Кабінету Міністрів України № 1294. В межах застосування вказаних правових норм зробив висновки, що відповідач у спірних відносинах не виконував функцій суб'єкта владних повноважень, а виступав організацією, установою, яка мала надати документи, необхідні для перерахунку пенсії органами, що призначають пенсії. Верховний Суд України у вказаній постанові зазначив, що відповідно до статті 101 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. № 1788-ХІІ органи, що призначають пенсії, мають право вимагати відповідні документи від підприємств, організацій і окремих осіб, а також в необхідних випадках перевіряти обґрунтованість їх видачі, а підприємства та організації несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну громадянам або державі внаслідок несвоєчасного оформлення або подання пенсійних документів, а також за видачу недостовірних документів, і відшкодовують її.

Наразі, чи можна вважати аналогічним характер спорів між органами Пенсійного фонду України та підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами з приводу стягнення надмірно сплаченої пенсії, між органами соціального захисту населення та фізичними особами з приводу стягнення надміру виплаченої субсидії та між органами Державної служби зайнятості та фізичними особами з приводу стягнення заборгованості, надміру отриманих коштів або шкоди?

Слід зауважити, що впродовж жовтня 2014 року Вищий адміністративний суд України, переглядаючи в касаційному порядку рішення по справах за позовами органів служби зайнятості до юридичних та фізичних осіб, приймав за результатами розгляду різні рішення: у справах № 826/11770/13-а (К/800/59471/13) від 30.10.2014, № 814/2978/13-а (К/800/18379/14) від 08.10.2014 – підтримав позицію про необхідність закриття провадження у справі з мотивів неподсудності спору адміністративному суду; а у справах № К/800/47900/14 від 29.10.2014, № 815/2246/13-а (К/800/60073/13) від 14.10.2014, № 2а-1670/1070/12 (К/9991/38173/12) від 07.10.2014, № 2а-285/11 (К/9991/40715/12) від 14.10.2014, № К/9991/32828/11 від 14.10.2014, № К/800/11799/14 від 14.10.2014, № К/800/42453/14 від 01.10.2014 висловив правову позицію про те, що вказані спори є публічно-правовими, а відтак підлягають розгляду адміністративними судами.

Верховний Суд України впродовж 2014 року переглядав судові рішення Вищого адміністративного суду України в справах за позовами органів Державної служби зайнятості до фізичних осіб, що розглядалися за правилами КАС України (постанови Верховного Суду України № 21-408а14 від 07.10.2014 [5], № 21-367а14 від 30.09.2014 [6], № 21-79а14 від 08.07.2014 [7]).

Слід також згадати постанову Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01.03.2013 № 3, де в підпункті 2 пункту 31 чітко зазначено, що міський центр зайнятості як орган державної влади має право на звернення до суду з позовом про стягнення безпідставно отриманої допомоги по безробіттю з метою реалізації наданих йому частиною третьою статті 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» повноважень, якою передбачено, що сума виплаченого матеріального забезпечення на випадок безробіття та вартості наданих соціальних послуг застрахованій особі внаслідок умисного невиконання нею своїх обов'язків та зловживання ними стягується з цієї особи відповідно до законодавства України з моменту виникнення обставин, що впливають на умови виплати їй забезпечення та надання соціальних послуг [8]. Оскільки у такому разі виникає спір за зверненням суб'єкта владних повноважень із приводу реалізації наданих йому законом функцій та у випадку, встановленому законом, такий спір не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

Згідно з частиною 2 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення [9].

У пункті 1 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України справу адміністративної юрисдикції визначено, як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити

його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору слід враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне [10].

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, слід враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Пунктом 4 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що компетенція адміністративних судів поширюється на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом.

За змістом частини 4 статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України суб'єкт владних повноважень може звернутись з адміністративним позовом до фізичної особи у випадках, встановлених законом.

Фактично правила застосування статей 18, 19 та 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» в розрізі належності справ за зверненнями органів Державної служби зайнятості до фізичних та юридичних осіб про стягнення коштів до адміністративної юрисдикції (на підставі аналізу частини другої статті 4, пункту 1 частини першої статті 3, пункту 4 частини першої статті 16 та частини четвертої статті 50 КАС України) міститься у висновках Верховного Суду України, наведених у постанові № 21-1099во10 від 14.02.2012 [11], де зазначено, що аналіз відповідних норм законодавства дає підстави вважати, що спір є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовував у спірних правовідносинах надані йому

чинним законодавством владні управлінські функції у сфері державної політики зайнятості населення.

Висновки. Отже, враховуючи практику розгляду Верховним Судом України у справах безпосередньо зазначеної категорії, що вважав їх публічно-правовими спорами, що виникають за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує у спірних правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції у сфері державної політики зайнятості населення, слід дійти висновку про безпідставність невіднесення таких спорів до адміністративної юрисдикції, що також не відповідає правовій позиції Верховного Суду України у справах, де постановлено остаточні судові рішення від 23 березня 2010 р. (№ 21-2282во09) [12] та 13 квітня 2010 р. (№ 21-320во10) [13], у зв'язку з чим відкриття провадження у вказаних справах слід здійснювати за правилами адміністративного судочинства.

Література

1. *Український портал практики Європейського суду з прав людини.* Справа «Брумареску проти Румунії» (Case of Brumărescu v. Romania), рішення від 28 листопада 1999 р. (заява № 28342/95) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=307>.

2. *Український портал практики Європейського суду з прав людини.* Справа «Коккінакіс проти Греції» (Kokkinakis v. Greece), рішення від 25 травня 1993 р. (серія А, № 260-А) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=112>.

3. *Європейський суд з прав людини.* Міжнародні суди. Справа «Буланов та Купчик проти України», рішення від 9 грудня 2010 р., остаточне рішення від 09 березня 2011 р. (заяви №№ 7714/06 та 23654/08) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/974_664.

4. *Постанова Верховного Суду України* від 18 червня 2013 р. в справі № 21-2-4а13. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32532884>.

5. *Постанова Верховного Суду України* від 7 жовтня 2014 р. в справі № 21-408а14. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41019615>.

6. *Постанова Верховного Суду України* від 30 вересня 2014 р. в справі № 21-367а14. Єдиний

Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41019504>.

7. *Постанова* Верховного Суду України від 08 липня 2014 р. в справі № 21-79а14. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39891955>.

8. *Про деякі питання* юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01 березня 2013 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

9. *Кодекс* адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37.

10. *Про окремі питання* юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого

адміністративного суду України № 8 від 20 травня 2013 р. (із змінами, внесеними згідно з Постановами Вищого адміністративного суду № 2 від 14.02.2014 та № 6 від 15.05.2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

11. *Постанова* Верховного Суду України від 14 лютого 2012 р. в справі № 21-1099во10. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22204812>.

12. *Постанова* Верховного Суду України від 23 березня 2010 р. в справі № 21-2282во09. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9229372>.

13. *Постанова* Верховного Суду України від 13 квітня 2010 р. в справі № 21-320во10. Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9341144>.

Н. А. Берлач, А. Ю. Бучик

Определение юрисдикции при решении споров по искам органов Государственной службы занятости Украины относительно возмещения материального ущерба

В статье изложена проблемная тематика обеспечения единства судебной практики относительно определения юрисдикции при решении административных споров по искам органов Государственной службы занятости Украины к физическим лицам о взыскании задолженности, излишне полученных средств, возмещения материального ущерба.

Ключевые слова: административное дело, спор, юрисдикция, подведомственность, Европейский суд по правам человека, Верховный Суд Украины, материальное право, процессуальное право, субъект властных полномочий, публично-правовой спор.

N. Berlach, A. Buchyk

Determination of jurisdiction at resolving the disputes, brought by organs of State employment service of Ukraine regarding the compensation of material loss

In the article the authors explore the problems of ensuring uniformity of judicial practice concerning determination of jurisdiction at making decisions in administrative disputes after the lawsuits of organs of State employment service of Ukraine against the natural persons about collection of a debt, over obtainment of money, compensation of material loss.

Key words: administrative case, dispute, jurisdiction, within the jurisdiction of, European court on human rights, the Supreme Court of Ukraine, substantive law, procedural law, authority subject, public-legal dispute.