

УДК 342.9

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УЧАСТІ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ (ЗВЕРНЕННЯ СУБ'ЄКТА
ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ШЛЯХОМ ВНЕСЕННЯ ПОДАННЯ)

Сьоміна В. А.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія імені
Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті досліджена природа провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів шляхом внесення подання, проаналізовано норми Кодексу адміністративного судочинства України, які регулюють порядок розгляду справ цієї категорії. На підставі цього зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавчого регулювання механізму розгляду справ ініційованих податковою та митною службою шляхом звернення до адміністративного суду у формі подання.

Ключові слова: провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів, адміністративне судочинство, адміністративний суд, удосконалення адміністративного судочинства.

Анотація: В статье исследована природа производства по делам об обращении органов государственной налоговой службы и таможенных органов путем подачи представления, проанализированы нормы Кодекса административного судопроизводства Украины, которые регулируют порядок рассмотрения таких дел. На основе этого сделан вывод о необходимости усовершенствования законодательной регламентации механизма рассмотрения дел инициированных государственной налоговой и таможенной службой путем обращения в административный суд в форме представления.

Ключевые слова: производство по делам об обращении органов государственной налоговой службы и таможенных органов, административный суд, административное судопроизводство, усовершенствование административного судопроизводства.

Annotation: The article studies the nature of proceedings on appeal of state tax service and customs authorities by filing a submission, rules of the administrative court of Ukraine that regulate the order of governing of such cases have been analyzed. Based on the above mentioned the conclusion has been made on necessity to improve the legislative regulation examination mechanism of cases initiated by the state tax and customs services by applying to the Administrative Court in the form of submission.

Key words: proceedings on appeal of state tax service and customs service, the administrative proceedings, the administrative court, improving administrative procedure.

Статтею 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] закріплено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Це положення дозволило законодавцю закріпити можливість звернення до адміністративного суду не лише особи, чії права, свободи чи інтереси порушено, а й суб'єкта владних повноважень. Положеннями КАС України зафіксовано, що суб'єкти владних повноважень теж можуть ініціювати судовий розгляд адміністративних справ. Перелік таких випадків закріплений КАС України не є вичерпний, що сприяє його постійному розширенню. На особливу увагу заслуговують положення нововведеної ст. 183³ КАС України, де закріплено звернення органів податкової служби та митних органів у формі подання.

Аналіз норм ст. 183³ свідчить про особливість юридичної природи провадження на підставі подання, що викликає певні труднощі у практиці його застосування. Дослідження цього порядку розгляду справ, виявлення та спроба розв'язати проблемні питання, сприятиме удосконаленню процедур розгляду справ за зверненням суб'єкта владних повноважень з поданням.

Застосування положень КАС України щодо податкового та митного подання зазнає лише перші

кроки, а відсутність наукових досліджень з цих питань, визначає актуальність обраної теми.

Проблеми участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві досліджені у роботах таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Ю. В. Георгієвський І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Н. Р. Нижник, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, А. В. Руденко А. О. Селіванов, М. Смокович, В. С. Стефанюк, В. І. Шишкін та ін.

До недавнього, формою звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду була лише позовна заява у таких справах, як: (1) зумовлені спорами між представниками влади з приводу реалізації ними компетенції у сфері управління, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС); (2) щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС); (3) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян (п. 1 ч. 4 ст. 50 КАС); (4) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян (п. 2 ч. 4 ст. 50 КАС); (5) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України (п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС); (6) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (п. 4 ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАС); (7) про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАС); (8) стосовно примусового

відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183¹ КАС); (9) про припинення юридичних чи фізичних осіб-підприємців (п. 3 ч. 1 ст. 183² КАС); (10) про стягнення грошових сум, яке ґрунтується на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився строк судового оскарження (п. 4 ч. 1 ст. 183² КАС). Наведений перелік не є вичерпним, оскільки випадки звернення суб'єкта владних повноважень, відповідно до ч. 3 ст. 6 та ст. 50 КАС України, можуть передбачати й інші закони.

У зв'язку ж із введенням в дію Податкового кодексу України КАС доповнено ст. 183³, згідно з якою розгляд справи в адміністративному суді можуть ініціювати органи податкової служби шляхом внесення подання з метою отримання судових рішень про: (а) зупинення видаткових операцій платника податків на його рахунках, (б) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту його майна і (в) стягнення коштів за податковим боргом.

Згодом, прийняття Митного кодексу України сприяло тому, що відповідно до ст. 183³ право звернення на підставі подання отримали ще й митні органи щодо: 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; 2) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим.

З поданням орган податкової служби, чи митний орган звертається до суду першої інстанції протягом двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими КАС України, у письмовій формі яке повинно містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, відносно сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені частиною першою цієї статті; 4) підстави звернення з поданням, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються; 6) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою. У разі недотримання цих вимог суд повідомляє про це заявника та надає йому строк, але не більше ніж 24 години, для усунення недоліків. Невиконання вимог суду в установленний строк тягне за собою повернення заявнику подання та доданих до нього документів. Повернення подання не є перешкодою для повторного звернення з ним до суду після усунення його недоліків, але не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду.

Провадження у справах, порушених за поданням на підставі ст. 183³ КАС України Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у своєму листі від 02.02.2011 № 149 [2] називає окремим видом судового провадження, відмінним від

загального (позовного) провадження. У роз'ясненні Державної податкової адміністрації України від 24.01.2011 р. № 1611 [3] це провадження названо прискореним. З цього приводу дозволимо собі зауважити, що законодавець не виокремлює його як окремих вид провадження адміністративного судочинства, що існує поряд з позовним. Термін «позовне провадження» КАС України також не вживає. Проте, виходячи з теорії цивільного процесу, позовне провадження характеризується наявністю спору про право, це спірне провадження. Конструкція адміністративного судочинства, наголошує В.В. Комаров [4, с. 52], заснована на позовному провадженні, і з цим не можна не погодитись, оскільки адміністративне судочинство це діяльність адміністративних судів по розгляду і вирішенню публічно-правових спорів, яке ініціюється шляхом подання позовної заяви (адміністративний позов), сторонами є позивач та відповідач, (ст. 3, 104 КАС України) та ін.

Виходячи з букви закону провадження у справах, порушених за поданням є загальним (позовним) провадженням з певними особливостями. Відразу ж таке твердження є хибним, оскільки згідно з п. 5 ст. 183³ КАС України, якщо із поданих до суду матеріалів вбачається спір про право суд ухвалою відмовляє у прийнятті подання. Відповідний припис свідчить, що провадження у справах порушених за поданням є безспірним, а тому не є позовним. Таким чином законодавець в адміністративне судочинство ввів непозовний вид провадження. Проте належного правового регулювання цьому провадженню не надав, свідченням цього є наявність вже трьох інформаційних листів Вищого адміністративного суду України, в яких роз'яснюються деякі особливості та вирішуються проблемні питання що виникли у практиці застосування ст. 183³ КАС України (лист від 02.04.2011 р. №149/11/13-11, лист від 22.04.2011 р. №571/11/13-11 [5], лист від 12.04.2012 р. № 1044/11/13-12 [6]). Щодо порядку розгляду справ за поданням, то КАС України виходить із єдності цих двох проваджень, а це викликає питання про можливість застосування норм загального (позовного) провадження при розгляді та вирішення справ за поданням.

ВАСУ вважає, що загальні норми Кодексу адміністративного судочинства України які регулюють процедуру позовного провадження, до провадження на підставі подання можуть застосовуватися лише в частині, що не суперечить спеціальним нормам статті 183³ цього Кодексу (лист №149 [2]). На підтримку такої позиції вступають норми ч. 7 ст. 9 КАС України, а саме можливість використання аналогії закону, оскільки подібні правовідносини (відмова у прийнятті подання не позбавляє права заявника звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному (тобто позовному) порядку (п. 6 ст. 183³)) регулюють норми КАС України, що закріплюють процедуру позовного провадження.

Поряд з цим виникає питання стосовно того, чи всі норми що застосовуються у позовному провадженні можуть повноцінно діяти в непозовному.

Виходячи з положень ст. 183³ КАС України для провадження за поданням не притаманні інститути сторін (позивача та відповідача) має місце заявник – орган податкової служби, митний орган та платник податків, який у провадженні виступає боржником, третіх осіб, немає позову. Враховуючи це ВАСУ звернув увагу судів (суддів), що сторони у процесі розгляду подання користуються всіма правами, які мають позивач та відповідач згідно з нормами КАС України, за винятком тих, що не можуть бути реалізовані за змістом статті 183³ зазначеного Кодексу (лист від 02.04. 2011р №149 [2]). До останніх на нашу думку належать право до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет або підставу позову, оскільки провадження за поданням можливе тільки за певними, чітко переліченими законом вимогами (п. 1, 2 ст. 183³ КАС України). Не може діяти в непозовному провадженні інститут зустрічного позову, відмови від позову, мирової угоди, оскільки суд у справах за поданням має оцінювати правомірність та обґрунтованість здійснення органами влади передбачених законом повноважень.

Спір про право ж наявний у разі, коли платник податків висловлює незгоду з рішенням податкового органу, що було підставою для виникнення обставин для внесення відповідного подання. Аналогічна позиція висловлена і ВАСУ у своєму листі від 02.02.2011 року №149 [2].

Відмова у прийнятті подання унеможливує повторне звернення заявника з таким самим поданням, але не позбавляє останнього права звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному (тобто позовному) порядку. Втім можливість одночасного розгляду справи як у порядку позовного, так і в порядку провадження, встановленого ст. 183³ КАС України законодавцем не передбачена.

Проблемним, зазначають практики, залишається питання належного повідомлення про дату, час та місце розгляду подання сторони до якої спрямована вимога, оскільки строки розгляду подання скорочені, а засоби зв'язку, які зазначаються заявником у поданні досить часто є недіючими. Водночас КАС України не передбачає наслідків перевищення судом строків розгляду справи встановлених ст. 183³ КАС України [7, с. 60].

Необхідність спеціальної регламентації провадження викликано і відсутністю врахування особливостей виконання постанови винесеної судом після розгляду подання. Відповідно до ч. 8 ст. 183³ КАС України постанова по суті заявлених вимог підлягає негайному виконанню. Виникає питання щодо моменту набрання законності такої постанови. Якщо статтю 183³ КАС України не передбачено особливого порядку набрання постановою за результатами розгляду подання законної сили, то виходимо із закріпленого в КАС України загального порядку. За загальним правилом постанова стає законною після закінчення строку на апеляційне оскарження (10-денний строк), або після закінчення апеляційного розгляду справи. Крім цього, наголосимо, що тільки законна постанова підлягає виконанню на всій території України (ст. 255 КАС України). Проте згідно із чинним законодавством

постанова винесена за результатами розгляду подання органів податкової чи митної служби має бути виконана не набравши законної сили, а апеляційне провадження має місце після її виконання (тобто після того, як особа-боржник зазнала негативних наслідків).

Запровадження непозовного виду провадження в адміністративному судочинстві, відсутність належного правового механізму його здійснення потребує законодавчого вдосконалення порядку розгляду справ за поданням. За зразком, можемо звернутися до існуючого в цивільному процесі наказового провадження.

Позовне та наказове провадження цивільного судочинства мають взаємовиключний характер [4, с. 40], що впливає з ч. 3 ст. 118 Цивільно-процесуального кодексу України (далі ЦПК України) [8]. Відповідно до приписів цієї статті заінтересовані особи не можуть звернутися до суду з позовом за вимогами, які розглядаються у наказовому провадженні, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 101 ЦПК України, коли у прийнятті заяви про видачу судового наказу було відмовлено або наказ було скасовано судом. Саме шляхом видання судового наказу здійснюється стягнення різних видів заборгованості. Перелік вимог, за якими може бути виданий судовий наказ, має вичерпний характер, захищаються права та інтереси стягувача. Схожа правова природа простежується і в порядку звернення із поданням (ст. 183³ КАС України). Все ж не зважаючи на викладене, КАС України на відміну від ЦПК України виходить із певної єдності позовного провадження та провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів шляхом подання. Про це свідчить те, що в КАС України є норми, які можуть застосовуватись в обох провадженнях.

Відповідно до чинного ЦПК України, наказове провадження має «уособлену процедуру цивільного судочинства поряд із позовним ...» яка регламентується розділом 2ЦПК і виходячи з положень що містяться у Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи №R (81) 7 від 14 травня 1981 р. розглядається як спрощена процедура цивільного судочинства [4, с. 658]. Видача судового наказу здійснюється без судового розгляду, суддю одноособово, спирається на документи, сторони мають статус заявника та боржника, не діє принцип змагальності, все це приводе вчених до висновку, що в наказовому провадженні правосуддя не здійснюється [4, с. 660].

Викладене свідчить, що копіювати норми, які регулюють порядок здійснення наказового провадження до КАС України недоцільно, однак слід на законодавчому рівні чітко визначитись перш за все з природою провадження передбаченого ст. 183³ КАС України: (1) чи-то має місце єдність позовного і провадження за ст. 183³, тоді в КАС України необхідно визначити, які норми можуть, або навпаки не можуть застосовуватись як у позовному провадженні, так і у провадженні за зверненням шляхом подання, (2) чи це самостійний вид провадження адміністративного судочинства, що існує поряд із позовним, якому притаманна певна процесуальна форма.

Зважаючи на викладене можемо зробити висновок, що усунення проблемних питань, з точки зору ефективності провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів шляхом подання треба розпочинати із з'ясування природи цього провадження. А вимоги до змісту постанови, порядок її оскарження, порядок набрання законної сили та виконання мають бути ретельно виписані законодавцем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст]: Закон від 06.07.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Лист Вищого адміністративного суду України від 02.02.2011 р. за № 149/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1705&fp=11
3. Лист ДПА від 24.01.2011 № 1611/7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.com.ua/taxes/-borg/listDPA_1611.doc

4. Курс цивільного процесу [Текст]: підручник / В.В. Комаров, В. А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.

5. Лист Вищого адміністративного суду України від 24.04.2011 р. за № 571/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1758&fp=11

6. Лист Вищого адміністративного суду від 12.04.2012 р. за № 1044/11/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2286&fp=11

7. Базов В. Ільков В. Інститут податкового подання на перших етапах правозастосовчої практики після його законодавчого запровадження [Текст] // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 4. – С. 53-62.

8. Цивільний процесуальний кодекс України [Текст]: Закон від 18.03.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088.

УДК 342.9

РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ

Федчишин С. А.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: Стаття присвячена дослідженню особливостей розвитку наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами. Аналізуються погляди дореволюційних та радянських вчених у галузі адміністративного права на сутність і особливості управління закордонними справами. Підкреслюється значення висновків цих вчених для з'ясування та розвитку теоретичних засад управління закордонними справами України.

Ключові слова: управління закордонними справами, дипломатична служба, міністерство закордонних справ.

Аннотация: Статья посвящена исследованию развития научных взглядов на теоретические основы управления иностранными делами. Анализируются взгляды дореволюционных и советских ученых в области административного права на сущность и признаки управления иностранными делами. Подчеркивается значение выводов этих ученых для определения и развития теоретических основ управления иностранными делами Украины.

Ключевые слова: управление иностранными делами, дипломатическая служба, министерство иностранных дел.

Annotation: The article is devoted to research of development of scientific views on theoretical bases of management of foreign affairs. Points of view of pre-revolutionary and Soviet scientists in the field of administrative law on essence and features of management of foreign affairs are analyzed. The importance of these scientists' conclusions for definition and development of theoretical bases of management of foreign affairs of Ukraine is underlined.

Key words: management of foreign affairs, diplomatic service, the Ministry for Foreign Affairs.

В умовах демократизації суспільства і держави, значного реформування апарату управління і вітчизняного законодавства, стрімкого розвитку та розширення міжнародного співробітництва України вимагається якісне оновлення теоретичних положень, що визначають сутність та особливості державного управління закордонними справами України. Таке оновлення зумовлює необхідність поглибленого аналізу не лише сучасних наукових праць, а й

здобутків попередників, з'ясування особливостей розвитку наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами.

Проблеми управління закордонними справами розглядалися багатьма вченими-адміністративістами. Відзначимо праці О.С. Бахова, В.А. Зоріна, С.В. Додіна, М.В. Камаси, Ю.М. Козлова, О.Є. Луньова, Х.П. Ярмачі та ін. Науковцями аналізуються зміст управління закордонними справами, система його органів, їх завдання та функції, правове забезпечення тощо. Однак, питання