

УДК 342.9

ПРО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ)

Анатолій РАДЧУК,

здобувач

Інституту держави і права імені В.М. Корецького

Національної академії наук України,

суддя

Одеського окружного адміністративного суду

SUMMARY

The article is devoted to the legal regulation peculiarities of the impact measures use by the administrative courts of Ukraine as the result of the state supervision (control) execution in the sphere of economic activity. Corresponding administrative cases are dealt with from the position of the evaluation of public legal controversy features underlying the cases of this kind. It is suggested an opinion on the nature of conflict between the body of the state supervision (control) and the subject of the economic management, this conflict nature is the key element of public legal controversy and arises because of the violation of the legislation demands by the subject of the economic management. The peculiarities of the principles of the administrative legal proceedings of the cases of this kind are under analysis, in particular the principles of the supremacy of law, legalism, contestability and dispositivity.

Key words: administrative legal proceedings, impact measures use, state supervision, principles of the administrative legal proceedings.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена особливостям правового регулювання застосування адміністративними судами України заходів впливу в результаті здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Відповідні адміністративні справи розглядаються з позицій оцінювання характеристик публічно-правового спору, який лежить в основі таких справ. Висловлюється думка про характер конфлікту між органом державного нагляду (контролю) та суб'єктом господарювання, який становить ключовий елемент публічно-правового спору й виникає у зв'язку з порушенням останнім вимог законодавства. Вивчаються також особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду такого роду справ, зокрема принципів верховенства права, законності, змагальності й диспозитивності.

Ключові слова: адміністративне судочинство, застосування заходів впливу, державний нагляд, принципи адміністративного судочинства.

Постановка проблеми. Відповідно до частини 7 статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1], 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 і строки, встановлені законом, із відповідним позовом до адміністративного суду.

Справи щодо застосування адміністративними судами відповідних заходів реагування, відповідно до частини 2 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), належать до категорії спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України. Але більш точно в рамках цієї категорії справ виділяються адміністративні справи щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, які відповідно до пункту 5 частини 1 статті 183-2 КАСУ розглядаються в порядку скороченого провадження.

Прикладом такого роду справ можуть бути справи про застосування санкцій, передбачених статтями 68 і 70 Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗУ). Так, згідно зі статтею 68 КЦЗУ, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної й пожежної безпеки, у разі порушен-

ня вимог законодавства з питань техногенної й пожежної безпеки, у тому числі невиконання їх законних вимог, зобов'язані застосовувати санкції, визначені законом. У разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної й пожежної безпеки, що створює загрозу життю і здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної й пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту в порядку, встановленому законом.

Статтею 70 КЦЗУ визначаються підстави для зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, а також установлено, що повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг здійснюється виключно за рішенням адміністративного суду.

Як видно, законодавець за допомогою зазначених норм створює механізм реагування на порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання з використанням можливостей адміністративного судочинства. Саме той факт, що згадані справи належать до предмета адміністративного судочинства, викликає низку проблем, які пов'язані з

практичним застосуванням загальних положень КАСУ в процесі розгляду й вирішення таких справ.

Головною проблемою тут є те, чи можна ставитись до розгляду такого роду справ як до вирішення публічно-правових спорів? Якщо так, то якою мірою у провадженні по таких справах можуть бути реалізовані принципи адміністративного судочинства з урахуванням відповідних процесуальних особливостей?

Актуальність теми. Проблемам сутності публічно-правових спорів і їх особливостям приділялося багато уваги, зокрема, у працях В.М. Бевзенка, А.В. Константога, Ю.В. Педька, Г.Й. Ткач, Н.В. Хлібороб, А.В. Школика та інших дослідників.

Публічно-правовий спір у працях указаних учених розглядається переважно стосовно основного завдання адміністративного судочинства, а саме захисту прав громадян і юридичних осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас справи, що розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, мають суттєву специфіку, в тому числі й з погляду змісту публічно-правових спорів, які знаходяться в їх основі. Але в тому аспекті, який був відзначений вище, публічно-правові спори практично не розглядалися, що й зумовлює актуальність цього напрямку досліджень.

Отже, **метою статті** є з'ясування природи справ про застосування адміністративними судами заходів щодо державного нагляду (контролю) з погляду характеристик публічно-правового спору, а також можливостей реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду та вирішення адміністративними судами таких справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відправну точку для подальшого аналізу можна взяти позицію, висловлену Ю.С. Педьком, який писав: «Ураховуючи сутнісні та змістові ознаки, публічно-правовий спір – це відкрите протистояння, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням різних норм публічно-правового характеру» [4, с. 379]. На думку Ю.С. Педька, для виникнення публічно-правового спору, який підвладний адміністративним судам, необхідна наявність як мінімум трьох підстав. По-перше, повинна сформуватися фактична причина його виникнення – публічно-правовий конфлікт (розбіжності) інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, які пов'язані зі здійсненням владних повноважень, щодо реалізації виконавчо-розпорядчих функцій (владних управлінських – КАСУ) – це матеріальна (фактична) причина публічно-правового спору. По-друге, може бути необхідною наявність формальної (юридичної) причини публічно-правового спору – наявність юридичної (в окремих випадках і законодавчої) колізії, що може виникнути в процесі здійснення владних повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами та знаходить легальну форму у виданих названими суб'єктами нормативних актах, що суперечать один одному або не відповідають уже наявним і чинним нормам законодавства. По-третє, необхідно, щоб принаймні одна сторона зі сторін відкрито заявила про стан такого конфлікту з метою його подолання. Офіційне звернення до адміністративного суду припускає публічно-правову констатацію факту його існування й, відповідно, прагнення вирішення правовими засобами. [4, с. 378–379].

Якщо проаналізувати ситуацію, пов'язану із застосуванням у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, то тут можна виявити принаймні дві притаманних публічно-правовим спорам ознаки.

У наявності передусім ситуація правового конфлікту, в якій орган державного нагляду (контролю) й суб'єкт господарювання мають протилежні інтереси. Орган державного нагляду (контролю) прагне до застосування до суб'єкта господарювання заходів реагування, а суб'єкт господарювання, відповідно, прагне уникнути застосування таких заходів. Принциповим також є той факт, що підставою для застосування заходів реагування до суб'єкта господарювання є порушення ним вимог законодавства. Тобто можна казати й про конфлікт правомірності і протиправного в діяльності суб'єкта господарювання.

Крім того, для застосування відповідного заходу реагування орган державного нагляду (контролю) має звернутись до адміністративного суду, тобто заявити про стан конфлікту.

У цьому контексті видається дуже слушним зауваження Ю.С. Педька стосовно того, що поняття «публічно-правовий спір» не варто пов'язувати виключно із захистом суб'єктивних публічних прав, що й дає змогу охарактеризувати цей спір як такий, що виник із публічно-правових відносин, а не як спір про право публічне [4, с. 379].

Специфікою розгляду справ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) є те, що ситуація спору тут певною мірою презюмується, оскільки на момент подання адміністративного позову органом державного нагляду (контролю) невідомо, як суб'єкт господарювання поставиться до такого позову. Водночас частиною 3 статті 183-2 КАСУ передбачається можливість визнання відповідачем позову або надання заперечення проти позову.

Але на цьому справа не закінчується. Згідно з частиною 12 статті 183-2 КАСУ, особа має право подати заяву про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), застосованих судом за результатом розгляду справи, передбаченої пунктом 5 частини 1 цієї статті, якщо обставини, які стали підставою для вжиття заходів реагування, перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами. Така заява подається до адміністративного суду, який прийняв постанову про застосування відповідних заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Тут уже важко стверджувати про наявність спору. З іншого боку, таку справу не можна розглядати як самостійну, а лише як продовження справи про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Вихідний конфлікт, який став фактичною підставою судового розгляду, можна вважати вичерпаним у цій ситуації тільки тоді, коли захід реагування досяг своєї мети й порушений порядок був відновлений. Тобто існування таких справ у юрисдикції адміністративних судів є цілком логічним.

У контексті розгляду характеру публічно-правового спору, що знаходиться в основі справ про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), необхідно звернути увагу й на особливості процесуальної конструкції розгляду таких справ.

Особливу увагу тут викликає питання строків провадження у відповідних справах. Як було зауважено вище, зазначені справи розглядаються адміністративними судами в порядку скороченого провадження. Згідно з частиною 3 статті 183-2 КАСУ, про відкриття скороченого провадження суд виносить ухвалу, копія якої разом із копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилається рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу. В ухвалі в обов'язковому порядку зазначаються строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у десятиденний строк із дня одер-

жання такої ухвали та копій документів може подати заперечення проти позову й необхідні документи або заяву про визнання позову. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача, то заперечення проти позову чи заява про визнання позову мають бути подані безпосередньо до канцелярії суду.

Відповідно до частини 5 цієї самої статті, справа повинна бути розглянута в порядку скороченого провадження не пізніше ніж за п'ять днів із дня подання відповідачем заперечення проти позову.

Отже, навіть у найкращому випадку справа про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) буде розглянута лише за п'ятнадцять днів із моменту надходження до суду відповідного позову.

Але це в тому випадку, коли для вирішення справи достатньо тих матеріалів, які додані до адміністративного позову на заперечення на позов. Згідно з частиною 4 статті 183-2 КАСУ, суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноосібно, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи в скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне судові рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійде висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

Тобто існує можливість розгляду й вирішення таких справ у загальному порядку, що з урахуванням завантаженості адміністративних судів може тривати досить довгий час. За таких умов утрачається одна з основних вимог до заходів реагування, а саме та, що їх застосування має бути оперативним. Разом із тим наділення повноваженнями щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) такої оперативності не сприяє.

У зв'язку з цим постає проблема забезпечення адміністративного позову в таких справах. Відповідно до частини 1 статті 117 КАСУ, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без ужиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль і витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Із цього формулювання видно, що чинне правове регулювання можливості забезпечення адміністративних позовів не розраховано на забезпечення позовів суб'єктів владних повноважень. З іншого боку, виникає питання про те, а якими можуть бути засоби забезпечення позову, якщо в позові йдеться про повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг. Зазначена проблема поки що не має очевидного вирішення.

Певні проблеми виникають і під час реалізації принципів адміністративного судочинства в таких справах. Ураховуючи те, що принципи адміністративного судочинства сформульовані в КАСУ безвідносно до виду справ, які розглядаються й вирішуються адміністративними судами, практична реалізація таких принципів має певні

особливості в разі застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Згідно зі статтею 7 КАСУ, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; обов'язковість судових рішень.

Відповідно до частини 1 статті 8 КАСУ, суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, згідно з яким, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Виходячи з того, що орган державного нагляду (контролю) звертається до адміністративного суду не з приводу захисту своїх власних прав чи свобод, принцип верховенства права тут діятиме дещо у відмінний від традиційних адміністративних справ спосіб.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання, запобігання їм і забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Іншими словами, метою здійснення державного нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Застосовуючи відповідні заходи реагування, суд повинен розуміти, що метою їх застосування є не просто завдання певних обмежень суб'єкту господарювання, а захист прав та інтересів інших осіб, які можуть постраждати, якщо такі заходи реагування не будуть ужиті. Тобто первинними права й інтересами, які потребують захисту, є не права й інтереси самого суб'єкта господарювання, а права й інтереси інших осіб, яким загрожує небезпека від протиправної діяльності такого суб'єкта.

Певні особливості під час реалізації в процесі розгляду справ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) має й принцип законності. Складником принципу законності є можливість вирішення адміністративних справ на підставі аналогії права або аналогії закону. Так, відповідно до частини 7 статті 9 КАСУ, у разі відсутності закону, який регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Ураховуючи те, що маємо справу з фактично деліктним провадженням, оскільки підставою для застосування заходів реагування є вчинення суб'єктом господарювання протиправного діяння, а саме порушення вимог законодавства, аналогія закону та аналогія права за загальним правилом тут застосовуватись не можуть.

Певні особливості мають місце й під час реалізації принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Відповідно до частини 1 статті 11 КАСУ, розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Оскільки в досліджуваному випадку мова йде про застосування заходів реагування за порушення вимог законодавства, то, як і в будь-якому іншому деліктному провадженні, на перший план виходить доказування наявності фактичних підстав для застосування заходів реагування. Але з урахуванням того, як саме в актах законодавства сформульовані ознаки цих підстав, можливостей для змагальності існує небагато.

Наприклад, згідно зі статтею 70 КЦЗУ, підставою для звернення центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів є поряд з іншим відсутність на виробництвах, на яких застосовуються небезпечні речовини, паспортів (формулярів) на обладнання й апаратуру або систем із забезпечення їх безперебійної (безаварійної) роботи; відсутність або непридатність до використання засобів індивідуального захисту в осіб, які здійснюють обслуговування потенційно небезпечних об'єктів або об'єктів підвищеної небезпеки; відсутність на об'єкті підвищеної небезпеки диспетчерської служби або її неготовність до виконання покладених на неї завдань у тому числі через відсутність відповідних документів, приладів, обладнання або засобів індивідуального захисту тощо.

Доказування відсутності чого-небудь для органу державного нагляду (контролю) полягає тільки в констатації відповідного стану та відображенні його належним чином у документальній формі. Натомість доказування наявності потребує представлення відповідних документів, приладів, апаратури, засобів тощо. Відтак фактично тягар доказування в таких ситуаціях покладається на відповідача, тобто суб'єкта господарювання, до якого застосовуються заходи реагування. Суд не може вимагати доказати відсутність чого-небудь, але повинен вимагати доказати зворотне, якщо відповідач заперечує проти позову.

Що стосується диспозитивності, то, відповідно до частини 2 статті 11 КАСУ, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав,

свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Але у справах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) суд жодним чином не може вийти за межі позовних вимог, що обумовлюється змістом самих позовних вимог. У досліджуваних справах позовні вимоги можуть стосуватися лише застосування конкретних заходів реагування, і суд не може на власний розсуд застосувати інший захід.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що справи про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) являють собою специфічний вид публічно-правового спору. Основою цього спору є конфлікт між позиціями органу державного нагляду (контролю) та суб'єктом господарювання щодо застосування до останнього заходів реагування. При цьому в силу процесуальних особливостей розгляду таких справ існування такого спору певною мірою презюмується на момент відкриття справи. Крім того, специфіка спору в цьому випадку обумовлює особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду таких справ. Зокрема, такі особливості притаманні принципам верховенства права, законності, змагальності й диспозитивності.

Навіть такий незначний аналіз особливостей застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) дає підстави стверджувати, що досить перспективними видаються подальші дослідження стосовно теоретико-правових засад здійснення адміністративного судочинства у справах, які пов'язані із застосуванням адміністративними судами різноманітних санкцій.

Список використаної літератури:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.