

Олександр Савчук

Університет державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

© Савчук О., 2017

Проаналізовано поняття та види судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів ДФС України. Визначено об'єкти та процесуальні форми реалізації попереднього та наступного судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів ДФС України.

Ключові слова: судовий контроль; законність; адміністративна діяльність; провадження.

Александр Савчук

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Проанализированы понятия и виды судебного контроля за законностью административной деятельности органов ГФС Украины. Определены объекты и процессуальные формы судебного контроля законности административной деятельности органов ГФС Украины.

Ключевые слова: судебный контроль; законность; административная деятельность; производство.

Alexander Savchuk

University of the State Fiscal Service of Ukraine
Professor of the Department of Administrative Law
and process and customs security
Ph. D., Assoc. Prof.

JUDICIAL CONTROL OF LAW FULLNESS OF STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE ADMINISTRATIVE ACTIVITY

The article analyzes the concepts and types of judicial review of the legality of the administrative activities of SFS of Ukraine. Defined objects and procedural forms of judicial review of the legality of the administrative activities of SFS of Ukraine.

Key words: judicial control; legality; administrative activities; production.

Постановка проблеми. Однією із необхідних умов проведення реформ в Україні є забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації, які, реалізуючи свою

компетенцію, зобов'язані керуватися виключно законом, діяти у межах та у спосіб, визначені ним. Діяльність органів Державної фіскальної служби України багатоаспектна, втім, саме адміністративна діяльність, під час якої виникає найбільше зв'язків із платниками податків, потребує особливої уваги в частині створення ефективних гарантій її здійснення на основі закону, серед яких особливе місце посідає право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Чинне законодавство передбачає право громадянина оскаржити рішення, дію чи бездіяльність органів Державної фіскальної служби України (далі – органів ДФС України), їх посадової особи як у порядку звернення до вищих органів, так і в порядку адміністративного судочинства. Звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом гарантує розгляд справи незалежним державним органом – судом, що реалізуючи функцію правосуддя, приймає законні та обґрунтовані судові рішення. Саме тому судовий контроль був і залишається ефективною гарантією дотримання режиму законності та правопорядку в державі, реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина.

Аналіз дослідження проблеми. Необхідно вказати, що судовий контроль у публічному управлінні вже ставав предметом наукових досліджень, зокрема які проводили: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Л. В. Бердникова, Б. Д. Гудз, Е. Ф. Демський, О. В. Кондратьєв, О. П. Рябченко, Л. П. Сушко.

Однак праці названих авторів або стосувались теоретичного обґрунтування судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, або були видані до створення ДФС України як єдиного органу виконавчої влади, на який покладаються завдання реалізації державної податкової політики, політики у сфері державної митної справи, адміністрування єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Метою статті є визначення поняття, видів та форм судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно погодитись із Б. Д. Гудзом у тому, що судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади доцільно визначати як вид контрольної діяльності держави, що здійснюють переважно адміністративні суди, а предмет стосується питань дотримання відповідними органами компетенції, визначеної законодавством під час здійснення адміністративної діяльності – зовнішньо- та внутрішньоорганізаційної регулятивного і правоохоронного змісту [1, с. 64].

Судовий контроль – це самостійна форма реалізації судової влади, так само як і правосуддя, що вимагає проведення їх порівняльної характеристики. Варто вказати, що таку спробу здійснила Л. П. Сушко у 2009 р. Втім, висновки дослідниці не втрачають актуальності, зокрема судовий контроль як самостійна форма реалізації судової влади володітиме такими особливостями, що відрізняють його від здійснення правосуддя: під час судового контролю реалізується правоохоронна функція держави; являє собою конституційно встановлений механізм реалізації права громадян на судовий захист; предметом розгляду і судової оцінки є акт відповідного органу або посадових осіб, або їх дії чи бездіяльність; результатом судового контролю є рішення, що або скасовує незаконний акт або дію, або зобов'язує до їх вчинення, але в межах закону [2, с. 90].

Такий контроль здійснюється у двох формах – прямого і непрямого контролю. Пряма форма судового контролю реалізується під час здійснення правосуддя адміністративними судами, а непряма – під час розгляду кримінальних, цивільних і господарських справ побічно шляхом встановлення законності акту (діяння) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (діяння) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи.

Отже, робимо висновок, що судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає і основні риси судової влади, й ознаки юрисдикційної діяльності органів держави.

У демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою

діяльності, як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи й органи місцевого самоврядування.

Найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів.

Здійснення судової влади покладено на відповідну систему судів. Кожен з них, незалежно від свого місця в судовій системі, від низового до верховного, вирішує конкретні справи самостійно, керуючись виключно законом і правосвідомістю, тобто є самостійним носієм судової влади. Цим судова влада принципово відрізняється від виконавчої, в системі якої вищі органи керують нижчими і можуть давати вказівки щодо розв'язання питань, які входять до їх компетенції. Судова система не передбачає таких відносин між її складовими елементами. Отже, в межах судової системи створюються оптимальні умови для здійснення неупередженого та ефективного контролю щодо державного управління, а саме контролю за його законністю. Здійснення судового контролю у сфері державного управління неможливо розглядати відокремлено від основного призначення судів – реалізації повноважень щодо правового оцінювання конкретних фактів, зокрема щодо розв'язання спорів і застосування передбачених законодавством санкцій [3].

Враховуючи сказане, доцільно акцентувати на тому, що судовий контроль виконує ще багато інших функцій, на одну з найважливіших також вказує автор, думку якого наведено вище.

З іншого боку, контрольна діяльність суду забезпечує здійснення функції превенції, яка є однією з найважливіших, оскільки дає можливість запобігти порушенням режиму законності в сфері державного управління. Превенція є невід'ємною частиною контрольної діяльності суду, разом з якою можна досягти такої мети, як недопущення порушень режиму законності й прав та свобод громадян у майбутньому (загальна превенція) і притягнення винних у цих порушеннях представників виконавчої влади до юридичної відповідальності (спеціальна превенція).

Цілі превенції досягаються: а) під час здійснення контрольної діяльності суду в ході виявлення порушень і винних осіб; б) у результаті судових актів, прийнятих за результатами контролю, у яких сформульовано рекомендації щодо усунення умов, які сприяють порушенням; в) у ході здійснення судом конкретних профілактичних заходів (наприклад, прийняття окремих ухвал).

Нарешті, судовий контроль у певний спосіб сприяє реалізації освітньо-виховної функції державних службовців. Йдеться про виховний вплив судової влади на державних службовців з метою забезпечення дотримання ними принципів державної служби, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням законності й захистом прав та свобод громадян.

Необхідно зазначити, враховуючи велику кількість управлінських рішень на всіх рівнях державного управління, що тільки незначну їх частину на певному проміжку часу можна охопити судовим контролем. Однак суд, здійснюючи контроль у сфері державного управління, може час від часу розглядати принципові питання щодо забезпечення законності державного управління, розв'язання яких надалі стимулюватиме державних службовців дотримуватися правових меж адміністрування [4].

Також судовий контроль як гарантію законності правоохоронної діяльності доцільно поділяти на попередній та наступний.

Попередній контроль за рішеннями та діями правоохоронних органів полягає у реалізації окремих повноважень органів публічної адміністрації лише за рішенням суду. Реалізація такого повноваження органів ДФС України, як зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, здійснюється лише за рішенням суду (стаття 183-3 Кодексу адміністративного судочинства України) на підставі звернення органів ДФС України із відповідним податковим поданням [5].

Предметом попереднього судового контролю є повноваження органів публічної адміністрації, які: а) істотно обмежують конституційні права громадян; б) породжують наслідки, що виходять за межі власне кримінально-процесуальних правовідносин; в) призводять до таких обмежень прав, що не можуть бути відновлені в результаті наступного судового контролю або судового розгляду [5, с. 40].

Слушно зауважити, що наявність рішення адміністративного суду є підставою для реалізації таких повноважень органів ДФС України, як:

- зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- адміністративного арешту коштів;
- стягнення коштів за податковим боргом;
- зобов'язання керівника підприємства здійснити інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи які використовувало це підприємство разом із товарами, поміщеними у відповідний митний режим;
- надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;
- припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, передбачених законом, чи скасування державної реєстрації, припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;
- стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився строк оскарження [6].

Попередній судовий контроль здійснюється і під час підтвердження обґрунтованості найсуворіших заходів адміністративного примусу. Вказане стосується підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків та вжиття заходів реагування на порушення у сфері господарської діяльності, виявлені під час здійснення державного нагляду та контролю.

Попередній судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів ДФС здійснюється у двох процесуальних формах: загального позовного провадження щодо контролю за законністю застосування адміністративного арешту коштів та провадження за податковим поданням у порядку та на підставах, передбачених статтею 183-3 КАС України [5].

Характерними ознаками попереднього судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів ДФС є: здійснюється за зверненням органів ДФС України; його предметом є перевірка законності застосування найсуворіших заходів адміністративного примусу; в межах цього виду провадження не вирішується публічно-правовий спір; суд перевіряє лише обмежену кількість вимог, що ставить законодавець до підстав застосування того чи іншого виду адміністративного примусу.

Наступний судовий контроль здійснюється стосовно конкретних реалізованих рішень і дій органів публічної адміністрації на підставі скарг осіб, чиї інтереси зачіпають такі рішення, причому, на відміну від інших видів контролю, зокрема судового, під час наступного судового контролю адміністративні суди перевіряють не лише законність прийнятого рішення, вчиненої дії (бездіяльності), але і їх обґрунтованість, неупередженість, добросовісність, розсудливість, пропорційність, своєчасність, а також чи було враховано право особи на участь у прийнятті рішення (частина 3 статті 2 КАС України) [5].

Наступний судовий контроль здійснює адміністративний суд під час розгляду справи. Звідси – контрольна діяльність суду є супутньою та об'єктивно іманентною судовому розгляду справи адміністративної юрисдикції. Реалізуючи контрольну функцію, суд, тим самим, здійснює вищий контроль за законністю, результатом якого є рішення у справі, яким спір вирішено по суті та у якому подана правова оцінка діяльності органу виконавчої влади (його посадової особи) [1, с. 68].

Наступний судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів ДФС України здійснюється у процесуальній формі загального позовного провадження.

Варто назвати такі ознаки наступного судового контролю: об'єктом контролю є вже вчинені дії, прийняті рішення; здійснюється за ініціативою особи (платника податків), яка вважає, що рішення або дія посадових осіб органів ДФС порушує її права; підставою початку процедури наступного судового контролю є адміністративний позов.

Об'єктами наступного судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів ДФС України є: прийняті органами та посадовими особами ДФС України нормативні та індивідуальні акти управління, вчинені дії та бездіяльність, зокрема: податкові повідомлення-

рішення, податкові вимоги, постанови у справах про адміністративні правопорушення та постанови у справах про порушення митних правил, винесених органами ДФС України (однак не судами), накази про призначення перевірок платників податків; а також дії щодо проведення документальних невиїзних перевірок. Водночас спірною є можливість здійснити судовий контроль дії щодо проведення зустрічного звіряння, а також дії щодо внесення висновків акта перевірки до інформаційних баз даних органів ДФС України.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів ДФС України є видом контрольної діяльності держави, самостійною формою реалізації судової влади, що здійснюють адміністративні суди у відповідній процесуальній формі (загального позовного провадження, провадження за податковим поданням або скороченого провадження), а предмет стосується питань дотримання відповідними органами компетенції, визначеної законодавством під час здійснення адміністративної діяльності – зовнішньо- та внутрішньоорганізаційної регулятивного і правоохоронного змісту. Наявність, а головне ефективність здійснення судового контролю є запорукою надійності роботи органів ДФС України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади [Текст] : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гудз Богдан Данилович ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 218 с. 2. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. П. Сушко. – К., 2009. – 181 с. 3. Кондратьєв О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 / Кондратьєв Олександр Васильович. – Х., 2005. – 191 с. 4. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 35–36. – 37. – Ст. 446. 6. Чорнобук В. І. Законність та обґрунтованість процесуальних рішень судді в порядку судового контролю у досудових стадіях кримінального процесу: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чорнобук Валерій Іванович. – Одеса, 2007. – 211 с.

REFERENCES

1. Gudz B. D. *Sudovyy kontrol' za zakonnistyu administratyvnoyi diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady [Tekst] : dys. kand. yuryd. nauk : 12.00.07* [Judicial control over the legality of administrative activities of executive bodies]. Kyiv, 2013, 218 p. 2. Sushko L. P. *Organizacijno-pravovizasady` zdijsnennya sudovogo kontrolyu v Ukrayini* [The organizational principles of judicial review in Ukraine]. Kiev, 2009, 181 p. 3. Kondrat'yev O. V. *Organizacijno-pravovi problemy` sudovogo kontrolyu* [Organizational and legal problems of judicial control]. Kharkov, 2005, 191 p. 4. Aver'yanov V. B. *Derzhavne upravlinnya: problemy` administratyvno-pravovoyi teoriyi ta prakty`ky` (Public Administration: Problems of administrative law theory and practice)* [Management: the problems of administrative law and practice]. Kyiv, Fact Publ., 2003. 384 p. 5. *Kodeks administratyv'nogo sudochy`nstva Ukrayiny`* [Administrative Code of Ukraine]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. 6. Chornobuk V. I. *Zakonnist` ta obgruntovanist` procesual'ny`xrishen` suddi v poryadku sudovogo kontrolyu u dosudovy`x stadiyax kry`minal`nogo procesu* [The legality and validity of procedural decisions of judges for judicial review of pre-trial stage of criminal proceedings]. Odessa, 2007, 211 p.

Дата надходження: 03.06.2017 р.