

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.14>**О. А. Мілієнко**кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті досліджено питання оскарження адміністративних актів. Вказано, що право оскаржувати адміністративні акти та порядок їхнього скасування крім процесуального законодавства міститься й у нормах матеріального права, якими передбачається право оскаржувати та скасовувати адміністративні акти в судовому порядку. Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Стаття 20.1 Податкового кодексу України визначає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб: щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження територій та приміщень (ст. 20.1.31 ПК України); щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом (ст. 20.1.32 ПК України) тощо. Відповідно до п. 56.1. ст. 56 Податкового кодексу України рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку. Аналогічні за змістом норми закріплені і в багатьох інших законодавчих актах. Так, ч. 1 ст. 29 Митного кодексу України зазначається, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом.

Ключові слова: індивідуальний акт, визнання протиправним, скасування, судова практика, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Право оскаржувати адміністративні акти та порядок їхнього скасування крім процесуального законодавства міститься й у нормах матеріального права, якими передбачається право оскаржувати та скасовувати адміністративні акти в судовому порядку.

Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Стан наукової розробки. Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акту». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акту, його процедурних аспектів є результатом діяльності таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк,

В.М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси із реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають узагальнення судової практики його застосування.

Метою статті є здійснення характеристики особливостей оскарження положень та процедури ухвалення адміністративного акта.

Виклад основного матеріалу. Стаття 20.1 Податкового кодексу України визначає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб: щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження

територій та приміщень (ст. 20.1.31 ПК України); щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом (ст. 20.1.32 ПК України) тощо. Відповідно до п. 56.1. ст. 56 Податкового кодексу України рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку.

Аналогічні за змістом норми закріплені і в багатьох інших законодавчих актах. Так, ч. 1 ст. 29 Митного кодексу України зазначається, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом.

Зокрема ч. 2 ст. 26 Кодексу України про надра визначено, що право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, зокрема, у судовому порядку; п. 12 ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України встановлено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить право звернутися до адміністративного суду щодо: застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей; 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 та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом;

Згідно із ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу

державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Частиною 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення. А згідно зі ч. 10 ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» рішення державних органів з питань володіння та користування культовими будівлями і майном можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України.

Відповідно до ст.ст. 43, 50 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», акти місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені до суду, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян.

Відповідно до п. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Абзацем 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що у разі, якщо особа в установленний строк добровільно не виконала вимоги, встановлені у приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до суду про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних з таким знесенням.

Так само ч. 5 ст. 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначає підстави, за наявності яких Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може звертатися до суду про анулювання ліцензії на мовлення; ч. 1 ст. 17 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» передбачено, що спори, які вини-

кають із правовідносин за цим Законом, вирішуються в судовому порядку, а ч. 3 цієї ж статті встановлено, що спори щодо розміру шкоди та прав на її відшкодування, накладення штрафів та з інших питань вирішуються в судовому порядку; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначає, що до повноважень Антимонопольного комітету України належить, зокрема, право звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції; ч. 2 ст. 19-1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що Національний банк України зобов'язаний звернутися до суду з позовом про припинення юридичної особи у разі невиконання юридичною особою, яка має намір здійснювати банківську діяльність, протягом року з дня державної реєстрації вимог частини першої статті 19 цього Закону; ч. 3 ст. 14 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що у разі невиконання рішення про припинення або повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, Уповноважений орган звертається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, з позовом про визнання відповідного нормативно-правового чи акта індивідуальної дії, на підставі якого надавалася така державна допомога, незаконним, та про припинення та/або повернення незаконної державної допомоги тощо.

Отже, підводячи певні підсумки проведеного аналізу доцільно вказати, що оскарження адміністративних актів полягає в заявленні у відповідному позові конкретних вимог, які мають відображати правові наслідки задоволення позовних вимог.

Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює, яким має бути зміст позовних вимог, окремо у випадку оскарження актів індивідуальної дії. Так, у п. 2 ч. 2 ст. 245 КАС України встановлено, що у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень.

Тобто з наведеного важко зробити однозначний висновок, який спосіб захисту повинен використовуватися у випадку оскарження адміністративного акта. З огляду на таку неточність законодавства склалася суперечлива судова практика: деякі суди визнають адміністративні акти протиправними, але не скасовують їх,

чи визнають адміністративні акти нечинними або одночасно скасовують та визнають акт нечинним.

Свого часу Вищий адміністративний суд України висловив свою позицію щодо цього. Так, у п. 10.2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року № 7 міститься ряд роз'яснень, які стосуються скасування індивідуальних адміністративних актів судом, зміст яких зводиться до такого:

1) у випадку визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із способів захисту порушеного права: скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень;

2) акти індивідуальної дії підлягають скасуванню, а нормативно-правові акти визнанню нечинними, тому одночасне застосування обох способів захисту порушеного права є помилковим;

3) вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним [1].

Аналогічна позиція щодо скасування індивідуальних адміністративних актів, знайшла своє закріплення і в практиці Верховного суду України. Так, в Постанові Верховного суду України від 8 грудня 2009 року № 21-1573во09 зазначено, що визнання акта нечинним, як впливає з системного аналізу статей 105, 162, 171 КАС України, може стосуватися лише випадків оскарження нормативно-правових актів. Відмінність між встановленою судом незаконністю (протиправністю) актів індивідуальних та нормативно-правових є істотною і полягає, зокрема в моменті втрати чинності такими актами.

У разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий, якщо інше не встановлено законом або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням [2].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що адміністративні акти підлягають скасуванню у випадку їх протиправності, а нормативно-правові акти визнанню нечинними. Також, варто звернути увагу на те, що визнання акта протиправним, відповідно до згаданої вище постанови пленуму Вищого адміністративного суду України, може розглядатися як

окремих способів захисту, проте, як слушно вказує О.О. Мандюк, розмежування двох способів захисту: визнання протиправним та скасування недоцільно [3], оскільки констатація протиправності акта без його скасування неефективна.

У цьому аспекті доцільно навести постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 08.09.2016 у справі № 826/26538/15, яка залишено без змін згідно з постановою Верховного Суду від 26 червня 2018 року.

Так, у листопаді 2015 року ОСОБА_3 звернулася до Окружного адміністративного суду міста з адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України, в якому просив суд:

– визнати протиправними дії Кабінету Міністрів України щодо встановлення у постанові Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 731 «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду для розрахунку з 1 вересня 2015 року у штатному розписі посадових окладів (тарифних ставок, ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери на рівні 1012 гривень;

– визнати нечинними п. 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 16 вересня 2015 року № 731 у зв'язку з їх невідповідністю ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України, ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», що є порушенням ч. 3 ст. 113 Конституції України;

– зобов'язати Кабінет Міністрів України визначити умови розміру посадового окладу (тарифної ставки) з урахуванням вимог ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України та встановити розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду, який використовується для формування посадових окладів (тарифних ставок) працівників усіх тарифних розрядів «Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (Додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298) на рівні, що перевищує мінімальну заробітну плату.

Суд першої інстанції, частково задовольняючи адміністративний позов, виходив з того, що норми оскарженої постанови супере-

чать вимогам ст. 6 Закону України «Про оплату праці» та ст. 96 Кодексу законів про працю України, тому враховуючи протиправний характер постанови КМУ № 731 наявні правові підстави для зобов'язання КМ України визначити умови розміру посадового окладу (тарифної ставки) з урахуванням вимог ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України та встановити розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду, який використовується для формування посадових окладів (тарифних ставок) працівників усіх тарифних розрядів «Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (Додаток 1 до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 року № 1298) на рівні, що перевищує розмір мінімальної заробітної плати.

Щодо відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправними дій КМ України щодо встановлення в оскаржуваній постанові розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду для розрахунку з 1 вересня 2015 року у штатному розписі посадових окладів (тарифних ставок, ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери на рівні 1012 гривень, суд першої інстанції зазначив, що оскільки способом реалізації такого повноваження є прийняття оскаржуваного акту (рішення), отже належним способом захисту прав позивача є саме визнання нечинною оскарженої постанови.

З таким висновком суду першої інстанції погодилася і колегія суддів апеляційної інстанції. Разом з тим колегія суддів апеляційної інстанції, вказала, що у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову, зокрема, про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення.

В постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 року «Про судові рішення в адміністративній справі» зазначено, із змісту статті 162 КАС України випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд

повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень.

При цьому суди повинні мати на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта - є помилковим.

Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта.

Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта.

Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти.

При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним.

Ухваливши рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його з цих підстав нечинним, суд у порядку, визначеному частиною одинадцятою статті 171 КАС України, повинен зобов'язати орган, який видав оскаржуваний акт, невідкладно опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, в якому такий акт було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили (п. 10.2).

Однак, в даному випадку суд першої інстанції лише визнав незаконними п. 1, 2 Постанови № 731, не визнаючи їх скасованими чи нечинними, що на думку суду апеляційної інстанції не може бути належним захистом прав позивача.

Так, колегія суддів зазначила, що оскільки Постанова № 731 з моменту набрання чинності відразу породила правові наслідки, саме на підставі вказаного нормативно-правового акту нараховувалась заробітна плата працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ, тому існують підстави для визнання п. 1, 2 нечинними.

Також, колегія суддів вказала, що рішення суду, у випадку задоволення позову, має бути таким, яке б гарантувало дотримання і захист прав, свобод, інтересів позивача від порушень з боку відповідача. Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося б примусове виконання рішення.

Відповідна правова позиція неодноразово висловлювалася Верховним Судом України, зокрема в постанові від 03.02.2016 року справа № 826/72/15, в постанові від 12.04.2016 року справа № 813/7851/13-а, в постанові від 02.12.2015 року справа № 826/17403/14 тощо.

Згідно правової позиції Європейського суду з прав людини, викладеної в рішенні «Олссон проти Швеції» від 24.03.88 року встановлено, що запорукою вірного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців. Обсяг цих повноважень суб'єкта владних повноважень повинен мати чіткі межі застосування, рішення органу має бути визнано протиправним, у разі, коли істотність порушення процедури потягнуло його неправильність, а за наявності правової можливості (якщо йдеться про прийняття органом одного з двох рішень надати чи ні певну можливість здійснювати певні дії) суди повинні відновлювати порушене право шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень (у тому числі колегіальний орган) прийняти конкретне рішення про надання можливості, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається.

Висновок. На підставі наведеного, колегія суддів постановила апеляційну скаргу Кабінету Міністрів України на постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 травня 2016 року – задовольнити частково. Абзац 2 (другий) резолютивної частини постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 травня 2016 року викласти в такій редакції: «Визнати незаконними та нечинними п. 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» № 731 від 16 вересня 2015 року. Доповнити резолютивну частину постанови Окружного адміністративного суду

міста Києва від 25 травня 2016 року таким абзацом: «Зобов'язати Кабінет Міністрів України, відповідно до частини 11 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України, після набрання постановою суду законної сили невідкладно опублікувати резолютивну частину даної постанови суду у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено».

Список використаної літератури:

1. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміні-

стративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

2. Постанова Верховного суду України від 8 грудня 2009 р. у справі № 21- 1573во09 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7417986>.

3. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, 2017, 214 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttya_naukovogostupenyakandydtayurydychnyhnauk.pdf.

Milienko O. A. Appeals against administrative acts

The article examines the issue of appealing against administrative acts. It is stated that the right to appeal administrative acts and the procedure for their cancellation, in addition to procedural law, is contained in the substantive law, which provides for the right to appeal and cancel administrative acts in court. Yes, in accordance with Art. 55 of the Constitution of Ukraine guarantees everyone the right to appeal in court against decisions, actions or omissions of public authorities, local governments, officials and officers. Article 20. 1 of the Tax Code of Ukraine stipulates that the supervisory authorities have the right to go to court, including to file lawsuits against enterprises, institutions, organizations and individuals: to suspend the taxpayer's expenditure transactions on the accounts of such taxpayers in banks and other financial institutions, including when officials of controlling bodies are not allowed to inspect territories and premises (Article 20.1.31 of the Civil Code of Ukraine); on the suspension of expenditure transactions on the taxpayer's accounts by seizing securities and / or funds and other valuables of such taxpayer in the bank and the obligation of such taxpayer to comply with the legal requirements of the tax manager provided by this Code, if the taxpayer impedes the exercise by the tax manager of the powers specified in this Code (Article 20.1.32 of the Tax Code of Ukraine), etc. According to item 56.1. Art. 56 of the Tax Code of Ukraine, decisions taken by the supervisory authority may be appealed in administrative or judicial proceedings. Similar rules are enshrined in many other pieces of legislation. Thus, Part 1 of Art. 29 of the Customs Code of Ukraine states that decisions, actions or omissions of customs authorities or their officials may be appealed directly to the court in the manner prescribed by law.

Key words: individual act, recognition as illegal, cancellation, court practice, administrative proceedings.