



МЕХАНИЗМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Олег ХАМХОДЕРА,

ассистент кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article is dedicated to the objective side of established in 2013 orders of application of measures of reaction in the sphere of state control – under administrative court decision, which must be confirmed by administrative court. On the example of state inspections, the incoherence of enforcement practice concerning extension the first mechanism on the corrective actions within the framework of market supervision, and special cases of economic activity suspension are elucidated. The prospects of legal regulation, organizational and theoretical problems, which were conditioned by introduction and extension of court involvement in reaction to the violations detected during «feedback» are analyzed.

Key words: measures of reaction, state inspection, control, market supervision, suspension of economic activity, administrative court, public interest.

Аннотация

В данной статье раскрывается предметная сторона закрепленных в 2013 году порядков применения мер реагирования в сфере государственного контроля – на основании постановления административного суда; с последующим подтверждением административным судом. На примере государственных инспекций освещается непоследовательность правоприменительной практики относительно распространения первого механизма на корректирующие мероприятия в рамках рыночного надзора, и отдельные случаи приостановления хозяйственной деятельности. Анализируются перспективы правового регулирования, организационные и теоретические проблемы, обусловленные внедрением, дальнейшим расширением участия суда в реагировании на выявленные при «обратной связи» нарушения.

Ключевые слова: меры реагирования, государственная инспекция, контроль, рыночный надзор, приостановление хозяйственной деятельности, административный суд, публичный интерес.

Постановка проблемы.

С 1 июля 2013 г. вступили в силу изменения в законодательство, которыми введены два дополнительных порядка применения мер реагирования в сфере государственного надзора (контроля): по постановлению административного суда, принятому в результате рассмотрения иска контролирующего субъекта; по решению такого субъекта, с последующим подтверждением его обоснованности административным судом. Некоторые отечественные исследователи, ориентируясь на потребности предпринимательства, ранее высказывали предложения относительно применения принудительных мер в сфере «обратной связи» (приостановление хозяйственной деятельности) непосредственно судом или при его участии [см. 1, с. 71–72]. Однако, соотношение нововведений между собой и с исполнительно-распорядительным порядком реагирования на выявленные нарушения в сфере хозяйственной деятельности (самостоятельным решением контролирующего органа), их влияние на обеспечение публичных интересов, особенности нормативно-правового обеспечения и прикладные вопросы не были предметом научного

поиска. Одновременно, необходимость такого исследования обусловлена значительной разрозненностью судебной практики, активными законопроектными работами, ориентированными на более полную фиксацию, и наращивание сфер использования судебных механизмов.

Целью статьи является определение, через призму функционирования инспекций (как органов исполнительной власти, призванных в первую очередь воплощать «обратную связь»), основных проблем предметной стороны внедренных порядков реагирования в сфере государственного надзора (контроля), формулирование предложений относительно возможных путей устранения недостатков, выработка взвешенного подхода к перспективам в соответствующем направлении государственного строительства.

Изложение основного материала. В соответствии с первым механизмом реагирования (по постановлению административного суда, принятому в результате рассмотрения иска государственной инспекции), происходит полное или частичное приостановление производства (изготовления) или реализации продукции, выполнения

работ, оказания услуг. Материально-правовым основанием такого, за немногочисленными исключениями, является Закон Украины (далее – Закон) «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» (далее – Закон № 877) (ч. 5 ст. 4) [2]. Несмотря на то, что он создавался как рамочный акт, был призван установить согласованное правовое обеспечение соответствующего направления государственного управления, общее для отдельных видов контроля, сегодня существуют многочисленные исключения из сферы действия закона, имеющие тенденцию к увеличению [3, с. 196]. Нераспространения его на функционирование части выбранных для исследования центральных органов исполнительной власти обуславливает разрозненность порядков воплощение полномочий по приостановлению (производства и других). Государственные инспекции, которые не руководствуются в своей деятельности указанным законом (архитектурно-строительная, ядерного регулирования), по-прежнему самостоятельно реализуют соответствующие меры. В то же время, относительно органов, на которых распространяется



указанный акт высшей юридической силы, тоже существует неопределенность.

Закрепление предметного основания рассматриваемого порядка произошло в определенной степени поверхностно, без внесения необходимых изменений в законы, устанавливающие компетенцию каждого из субъектов контроля, где и в дальнейшем приостановление (прекращение, запрет) формулируется как автономная правомочность. Образующиеся коллизии приводят к разрозненному толкованию нормативных предписаний. Обычно противоречие разрешается в пользу судебного механизма, однако имеются и отличные видения. Например, в Определении Винницкого апелляционного административного суда от 13 февраля 2014 г. по делу № 824/2192/13–а изложена небесспорная позиция, что Государственная экологическая инспекция имеет полномочия принимать меры об ограничении, временном запрете (приостановлении) или прекращении деятельности предприятий, поскольку так определяет ее статусное законодательство [см. 4, с. 3–4]. Кроме того, возникают проблемы относительно применения рассматриваемого порядка в отношении:

1. Принятия государственными инспекциями корректирующих мер в рамках специфического вида деятельности – рыночного надзора (ограничение, запрет предоставления продукции на рынок, изъятия ее из оборота, отзыв). Определением № 810/4583/13–а от 30 августа 2013 г. Киевский окружной административный суд отказал в открытии производства по иску Инспекции по вопросам защиты прав потребителей Автономной Республики Крым к ООО «Фоззи-Фуд» о применении мер реагирования путем временного запрета предоставления продукции на рынок, мотивируя тем, что специальный Закон «О государственном рыночном надзоре и контроле непищевой продукции» устанавливает единственным и достаточным основанием для этого соответствующее решение должностных лиц органов надзора; также отмечается отличие «временного запрета предоставления продукции на рынке» от «приостановления реализации продукции», которое допускается исключительно на основании постановления суда [см. 5].

Вместе с тем, Херсонский окружной административный суд Определением № 821/3102/13–а от 14 августа 2013 г. открыл [см. 6]. Подобная несогласованность требует выработки общего подхода. Как представляется, он должен учитывать несколько аспектов. Во-первых, рыночный надзор осуществляется в соответствии с Законом № 877. Ограничение действия отдельных его норм на эту сферу четко установлено в п. 4 Заключительных положений Закона «О государственном рыночном надзоре и контроле непищевой продукции» [7] и не включает предписаний, закрепляющих судебный порядок воплощения средств реагирования. Таким образом, последний формально допускается в сфере рыночного надзора. Во-вторых, терминологические расхождения в обозначении мероприятий оставляют возможным существенное сходство. Предоставление продукции на рынке – любые платные или бесплатные поставки продукции для ее распространения, потребления (использования); Реализация отражает его платную составляющую и раскрывается как деятельность субъектов хозяйствования по продаже товаров (работ, услуг). Следовательно, ограничение предоставления продукции на рынке является одновременно и ограничением ее реализации.

2. Мер реагирования, нацеленных на запрет (остановку) хозяйственной деятельности или эксплуатации установок, совершаемых с нарушением нормативных предписаний. Наблюдается неодинаковое понимание сформулированной Законом № 877 группы мер, применяемых исключительно административным судом: «полное или частичное приостановление производства (изготовления) или реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг» (ч. 5 ст. 4). Они могут восприниматься как такие, которые нацелены на противодействие созданию/распространению некачественных предметов частноправовых обязательств (вещей, работ, услуг) или – на прекращение любых возникающих в процессе данного хозяйствования нарушений. Первый контекст обуславливает суживающую позицию о недопустимости принятия мер реагирования на основании, которое непосредственно не касается процесса

выработки и конечных характеристик конкретного товара. В частности, имеют место случаи, когда административные суды считают, что дела по иску экологической инспекции о приостановлении хозяйственной деятельности или эксплуатации отдельных объектов, проводимых с нарушениями природоохранных норм, не относятся к их юрисдикции. Это подкрепляется также фактом отсутствия прямого указания Закона № 877 на хозяйствование или эксплуатацию как объекты реагирования [см. 4, с. 4; 8]. Существует и противоположная практика, которая представляется более оправданной: отступление от формально-догматического толкования и рассмотрение судами подобных дел [см. 9]. Как нам кажется, использованное парламентом словосочетание «производство (реализация) продукции, выполнение работ, оказание услуг» является развернутым обозначением хозяйствования; к тому же, его ограничения не связываются исключительно со свойствами размещаемого в рыночное предложение ни одним предписанием. Особенно весомым ресурсом широкого подхода становится альтернативное трактование «выполнения работ»: не в качестве объекта соответствующих частноправовых сделок (подряд, научно-исследовательские, опытно-конструкторские, технологические работы, и так далее), а в качестве деятельности, любого проявления функциональной активности (внутренней, внешней) субъекта. Иногда суды пытаются совместить «букву» и «дух» права, удовлетворяя требования инспекций о запрете хозяйственной деятельности с формулировкой: «остановить выполнение работ, оказание услуг» [10].

Очевидно, применение судом мер реагирования требует дополнительного правотворчества. Кабинетом Министров Украины одобрен и размещен для обсуждения проект соответствующего акта высшей юридической силы [11]. Он призван решить ряд освещенных проблем, в частности – устранить неопределенность относительно юрисдикции на приостановление именно «хозяйственной деятельности», поскольку предусматривает соответствующее указание; согласовать специальные законы, определяющие полномочия субъектов контроля, с действующими



щим судебным порядком. Планируется также расширение последнего на дополнительные сферы (градоостроительство) и виды мероприятий, например (в природоохранном направлении) – на остановку транспортных средств и проведения их осмотра, осмотр орудий добычи объектов растительного и животного мира (п. 1, 5 проекта), совершаемых сегодня экологической инспекцией самостоятельно. Процедура значение и смысл приведенного полномочия вызывает серьезные сомнения в целесообразности предлагаемого изменения. Возникает вопрос и по соотношению некоторых мероприятий: почему приостановление местными советами строительства в связи с нарушением градоостроительной документации и проектов отдельных объектов планируется воплощать через суд, а приостановление строительных работ, не отвечающих требованиям законодательства (строительных норм, градоостроительным условиям и ограничениям, утвержденному проекту, строительному паспорту застройки земли и так далее), – должностными лицами архитектурно-строительной инспекции с последующим подтверждением судом обоснованности (п. 6, 22 проекта)? Представляется, что содержательная близость указанных реагирований должна обуславливать единообразие механизмов реализации. Приведенное свидетельствует о необходимости доработки законопроекта и об отсутствии четкой доктринальной основы (обоснованных критериев, целей) разграничения новых порядков воплощения прекращающих полномочий.

Принятие мер реагирования органом контроля с последующим подтверждением их обоснованности административным судом допускается Законом № 877 и процессуально обеспечивается статьей 183–6 Кодекса административного судопроизводства Украины [12] (далее – КАСУ), которая остается невостребованной практикой. Ее применение начнется после определения материальным правом конкретных мер, обоснованность которых должна подтверждаться. Осуществление этого также предусматривается в данном проекте. Например, в отношении предоставления экологической инспекцией уполномоченным субъектам предписаний о приостановлении дей-

ствия или аннулировании разрешительных документов в сфере использования природных ресурсов. Также, последующее подтверждение планируется относить к решениям Государственной инспекции по вопросам защиты прав потребителей о: прекращении отгрузки и реализации товаров, запрете реализации продукции потребителям, прекращении деятельности субъектов хозяйствования, опломбировании их производственных, складских, торговых и других помещений или измерительной техники (п. 1, 20 проекта). Наблюдаем отступление от общего подхода, согласно которому приостановление производства (изготовления) или реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг происходит на основании постановления административного суда. Примечательно, что обуславливание подобных исключений не запроектировано в предписания Закона № 877, что будет порождать дополнительные трудности в понимании нормативно-правовых актов. Проведение преобразований в соответствии с сегодняшней редакцией закрепит три разных порядка применения прекращающих полномочия в деятельности государственных инспекций: самостоятельно их должностными лицами (инспекция ядерного регулирования), с последующим подтверждением обоснованности судом (инспекция: архитектурно-строительная и по вопросам защиты прав потребителей), судом по иску субъекта контроля (экологическая инспекция). Одновременно, некоторые коллизии станут еще более острыми. Так, должностные лица Государственной инспекции по безопасности на морском и речном транспорте, проводя государственный надзор (контроль), правомочны запрещать выполнение работ и оказание услуг (ч. 4 ст. 16–1 Закона «О транспорте» [13]). При этом они руководствуются Законом № 877, положения которого требуют обращаться с иском в административный суд; однако, проект не предусматривает такого уточнения в Закон «О транспорте». Запланированное согласование общего предписания со специальными, закрепляющими полномочия субъектов контроля, не является исчерпывающим. Органы, оставленные вне поля зрения, столкнутся с дилеммой: обращаться в суд, поскольку для них действует соот-

ветствующая общая норма, или самостоятельно совершать реагирования, поскольку необходимость подачи иска уже будет предусматриваться в большинстве статусных актов субъектов контроля (но не их).

Описанное еще раз подтверждает отсутствие четкого подхода к соотношению новых порядков реализации прекращающих мер. Даже первичное иррациональное познание дает основания для колебаний. Очевидно, более «строгие» меры должны применяться судом, способным квалифицированно обеспечить соблюдение прав частных лиц. Именно такой начальный ориентир лежит сегодня в основе нормативного регулирования. С другой стороны, основанием подобного реагирования является наиболее опасные нарушения. Установленный ст. 183–2 КАСУ срок сокращенного производства (учитывая десятидневный срок подачи возражений ответчиком) не гарантирует оперативности противодействия. Вполне оправданным представляется мнение, что длительный период между проведением проверки и вынесением решения о реагировании, оставляя вероятным дальнейшее пренебрежение правовыми требованиями, может привести к негативным последствиям (возникновение несчастных случаев, аварий) [см. 14]. Порядок «последующего подтверждения обоснованности» предполагался для сравнительно менее «строгих» мер, хотя при этом: они действуют с момента принятия государственной инспекцией распорядительного документа; подтверждение происходит в течение более короткого срока (5 дней – ч. 7 ст. 183–6 КАСУ). Видимо, учет необходимости быстрого устранения правонарушений обусловил стремление отнести к указанной модели некоторые случаи приостановления хозяйствования и как следствие – смешивание механизмов в вышеупомянутом законопроекте. Возможно, более взвешенным было бы введение только одного из них: «последующего подтверждения обоснованности».

С точки зрения доктрины, привлечение (в любой форме) судов для применения мер реагирования противоречит ряду базовых принципов конституционного права (относительно распределения власти, поскольку совершение подобных управленческих функций не



соответствует содержанию правосудия) и административно-процессуального права (относительно задач административного судопроизводства – ч. 1 ст. 2 КАСУ; необходимости сокращения количества дел по обращению субъекта властных полномочий). Кроме того, наблюдается возникновение организационных проблем, которые после внесения изменений и начала рассмотрения дел по ст. 183–6 КАСУ значительно усилятся. В частности: чрезмерная нагрузка окружных судов, которая приводит к стереотипности производств, потери принципиального качественного отличия от реагирования, осуществляемого субъектом контроля, собственно – мотива перевозложения функций. Довольно часто выносятся постановления об отказе в удовлетворении иска в связи с устранением ответчиком нарушений, послуживших основанием его подачи (по нашим подсчетам – 15–20 процентов рассматриваемой категории дел). То есть, весомый объем времени, трудовых и материальных ресурсов суда поглощается случаями, не содержащими публично-правовых споров, выступая дополнительной процессуальной надстройкой, стимулирующей выполнять обязанности, предварительно признанные субъектами хозяйствования. Описанные проблемы отсутствуют при использовании простой схемы: контролирующий орган самостоятельно применяет меры реагирования, адресат которых, в случае нарушения (по его мнению) его прав и свобод, может обжаловать индивидуальный акт управления в суд. Учитывая изложенное, не взвешенной и поверхностной представляется законодательная инициатива, нацеленная на закрепление юрисдикции административных судов по каждому случаю реагирования в сфере государственного контроля, когда часть мер применяется на основании их постановления, а все остальные – с обязательным подтверждением ими обоснованности («предварительным» вместо существующего «последующего») [см. 15].

Выводы. Подводя итог, целесообразно подчеркнуть, что неопределенность относительно механизма применения государственными инспекциями корректирующих мер в рамках рыночного надзора и приостановления хозяйственной деятельности по основани-

ям, не связанным с качеством товара, должна решаться сегодня на пользу судебного порядка и воплощаться в административном иске инспекций (согласно ст. 183–2 КАСУ).

Сравнительное познание практики правоприменения действующих правовых предписаний и законопроектных работ позволило установить наличие ряда других проблем:

1) отсутствие четкого доктринального подхода к соотношению новых порядков реализации мер реагирования;

2) создание дополнительной угрозы наступления негативных последствий из-за фактического увеличения срока между обнаружением нарушения и реагированием на него;

3) пренебрежение организационными аспектами, которые могут повлиять на качество судопроизводства;

4) отступление от доктринальных основ конституционного и административно-процессуального права.

Исходя из этого, наиболее рациональными представляются перспективы оставления только одного порядка (подтверждение обоснованности) или возвращение к предыдущему состоянию (применение мер непосредственно государственными инспекциями, другими субъектами контроля), вторая из которых кажется предпочтительной.

Список использованной литературы:

1. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О.М., 2009. – 196 с.

2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст.1771.

3. Хамходера О. П. Особливості позитивноправового втілення основних засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності / О. П. Хамходера // Митна справа. – 2012. – № 5. – частина 2. – книга 1. – С. 191-198.

4. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду по справі № 824/2192/13-а від 13 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vaas.gov.ua/files/file/Docs/court_ecisions/03_2014/03.04/%D0%91%D0%97/3/824_2192_13-%D0%B0.doc. – Название с экрана.

5. Ухвала Київського окружного адміністративного суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі № 810/4583/13-а від 30 серпня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-uxvala-sudu-810-4583-13-a-panovag-v-30-08-2013-organizaci-gospodarskodiynosti-u-tomu-chisli-s>. – Название с экрана.

6. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду про відкриття скороченого провадження в адміністративній справі № 821/3102/13-а від 14 серпня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalhelp.in.ua/court-cases/providkrittya-skorochenogo-provadhennya-v-administrativnii-spravi-14-serpnya-2013-r-18048.html>.

7. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3602.

8. Постанова Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/5649/13-а від 15 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-postanova-813-5649-13-a-lejko-zhuromska-majya-viktorivna-15-10-2013-spravi-zi-sporiv-z-privodu-oxoro-s>. – Название с экрана.

9. Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду у справі № 822/3990/13-а від 04 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-postanova-822-3990-13-a-polovij-o-l-04-11-2013-administrativni-spravi-s>. – Название с экрана.

10. Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду у справі № 822/3477/13-а від 02 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-postanova-822-3477-13-a-polovij-o-l-02-10-2013-spravi-zi-sporiv-z-privodu-oxoroni-navkolishnogopri-s>. – Название с экрана.