

УДК 351.[72+94]

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ОСІБ СУДАМИ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПІДСТАВА ОБМЕЖЕННЯ СУДОВОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Олег Ільницький

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: oleh.ilnyskyu@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-7343-8810*

На сьогодні з правовідносин у сфері державного фінансового контролю виділяють позови, які не підлягають судовому розгляду, через застосовувані способи захисту у яких не забезпечуватимуть ефективний захист прав, свобод та інтересів осіб. Формальне обґрунтування цієї концепції не дає достатньо підстав її застосування, оскільки в результаті цього особа перебуває у правовій невизначеності протягом тривалого часу щодо правової оцінки результатів її діяльності контролюючим органом, з якою вона не погоджується. З'ясовано, що ідея про поступове перенесення вирішення спору про результати контрольної діяльності на наступних стадіях процедури на практиці обертається відсутністю можливості оперативного захисту в особи, ускладнення предмета доказування в межах судового провадження, що не відповідає принципам процесуальної економії. А тому обґрунтовано, що у справах щодо актів чи інших документів, складених за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, вимог контролюючих органів про відшкодування збитків за наслідками заходів державного фінансового контролю, про фактичні та документальні підстави проведення заходів державного контролю у фінансовій сфері після допуску до перевірки, існують нормативні та фактичні передумови для зміни практики на користь можливості звернення з відповідними позовами та їхнього розгляду адміністративними судами.

Ключові слова: акт перевірки, наказ, вимога органу фінансового контролю, адміністративний суд.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2022.75.083>

Фінансовий контроль відіграє важливе значення у системі управління фінансовими ресурсами. Правове регулювання фінансового контролю у результаті тривалого багаторічного розвитку, якщо не виходить за межі предмета фінансового права, то вже давно отримало місце самостійного інституту [1].

Процедурна частина фінансово-контрольної діяльності, онтологічні джерела якої безспірно перебувають у публічному управлінні, є видом реалізації втручальної адміністративної процедури, яка загально використовується в контрольно-наглядовій (інспекційній) діяльності сфери функціонування публічної адміністрації [4, с. 32–35; 21, с. 55]. А це, закономірно, породжує питання обґрунтованості та меж відповідного втручання у сферу прав та інтересів осіб, а також їхнього захисту. Вирішення цього завдання покладено на судову гілку влади та сформульоване як нормативне призначення функціонування судочинства (наприклад, у ст. 2 КАС України). А тому розгляд та вирішення спорів, які виникають з приводу реалізації контрольно-наглядових (інспекційних) повноважень суб'єктами публічного управління є не лише формою захисту прав та інтересів осіб у цих правовідносинах, але

й формою «контрольної судової надбудови» над органами державного контролю, в тому числі у сфері фінансів.

Натомість, «самоусунення» суду від вирішення низки проблемних питань, які виникають під формальним приводом відсутності можливості ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб у відповідній категорії справ за посередництвом заявлених позовних вимог, створюють істотні прогалини системи правозахисту та ведуть до штучного нагромадження і розростання юридичного конфлікту між особою та державним апаратом. При цьому особа штучно позбавляється можливості його вирішення за посередництвом національної системи, а фактично, на нашу думку, саме за цієї ситуації втрачає право на ефективний засіб юридичного захисту в Україні.

Питання організації здійснення фінансового контролю на доктринальному рівні розглядається як із загальних позицій функціонування інспекційних (контрольних, наглядових) проваджень у межах адміністративної процедури, так і на рівні спеціалізованого інституту або й на правах окремої підгалузі (О. П. Гетманець, Л. М. Касьяненко, Л. А. Савченко). Водночас у питаннях правозастосування практика судових інституцій має на сьогодні важливе, подекуди, «квазінормативне» значення, а якість мотивування вимагає детального дослідження правових висновків, які стають частиною судової доктрини, а отже визначає вектор руху державного апарату [див. про це: 19].

Цілями цієї статті є охарактеризувати основні правозастосовні позиції з окремих питань здійснення фінансового контролю в Україні та виявити позитивні і негативні наслідки для формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо змін.

Мета судочинства на сьогодні невід'ємно визначається з нормативного та правозастосовного поглядів через ознаку «ефективності» здійснення судового захисту. А тому вона має важливе правозастосовне значення, яке межує з гарантіями забезпечення права на судовий захист. Частими випадками у практиці Верховного Суду є відмова у задоволенні позову з обґрунтуванням неефективності застосування обраного способу захисту прав особи, який визначений нею у сформульованих позовних вимогах, оскільки такий не веде до відновлення порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод чи інтересів позивача [8; 9]. А отже – не виконується завдання судочинства. Це призводить до оцінювання судами питання, наскільки такий спір у цьому випадку є юридичним і належить до судової юрисдикції згідно зі ст. 124 Конституції України.

Важливим є те, що нова редакція ст. 124 Конституції України, яка набрала чинності 30 вересня 2016 року, містить норму, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, акцентуючи саме на факті наявності спору. Своєю чергою попередня редакція передбачала конституційну гарантію того, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі [2].

Отже, з наведеної норми Конституції України (у попередній редакції. – *О. І.*) судова юрисдикція поширювалася не загалом на всі суспільні правовідносини, а лише на такі, що врегульовані нормами права, тобто на правовідносини. Своєю чергою неодмінним елементом правовідносин є їх зміст, тобто суб'єктивне право особи та її обов'язок. Відтак, судовому захисту підлягає суб'єктивне право особи, яке порушується у конкретних правовідносинах.

З правової позиції Конституційного Суду України у Рішенні від 25.11.1997 р. № 6-зп випливає, що підставою для звернення особи до суду з позовом щодо

оскарження рішення, дії чи бездіяльності будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є наявність у позивача переконання в порушенні його прав або свобод чи в існуванні перешкод у здійсненні цих прав.

Враховуючи наведене, до суду можуть бути оскаржені рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують права, свободи та інтереси. Втім, задоволенню в адміністративному судочинстві підлягають лише ті позовні вимоги, які відновлюють фактично порушені права, свободи та інтереси особи у сфері публічно-правових відносин [18].

Це заклало початок тлумачення «самообмеження» судової юрисдикції за рахунок встановлення правового змісту відносин, які передані на вирішення судами.

Натомість, чинне положення Української Конституції передбачає звуження юрисдикції суду виключно до вирішення спорів. Аналогічних змін зазнали й положення ст. 2 КАС України, які визначають завдання адміністративного судочинства [2]. При цьому такі спори повинні мати юридичний характер, а їхнє вирішення судами повинно приводити до виконання (хоча б з формально юридичного погляду) завдань судочинства.

Фактично, судова практика ототожнює на сьогодні ефективність та належність способу захисту або хоча б розглядає перше елементом загального поняття належного способу судового захисту, за логікою чого обрання належного способу захисту забезпечуватиме швидкий і ефективний захист порушеного права, а також правильний вибір форми судового захисту [3, с. 153].

Застосування ефективного способу захисту приводить до реального поновлення порушеного права (забезпечує припинення його невизнання чи оспорювання) або припиняє неможливість задоволення інтересу, а у випадку неможливості вказаного – забезпечує отримання відповідного відшкодування; ефективний спосіб захисту спричиняє потрібні результати, наслідки, тобто матиме найбільший ефект щодо відновлення відповідних прав, свобод та інтересів на стільки, на скільки це можливо [20].

Отже, суд має розглядати лише такий спір, у якому позовні вимоги можуть бути або задоволені, чим спір по суті буде вичерпано, або в їх задоволенні може бути відмовлено. У тому ж разі, якщо за змістом заявлених позовних вимог (а не з огляду на обставини справи) задоволення позову є неможливим, немає, як видається, підстав стверджувати про наявність юридичного спору. Суд повинен ухвалювати рішення, яким вичерпувати конфлікт між сторонами, а не давати одній зі сторін за відсутності для цього юридичних підстав сподівання на те, що вона в майбутньому отримає бажане для неї рішення (п. 7.40 Постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.10.2020 р. у справі № 369/10789/14-ц [11]).

Про наслідки практичного застосування цієї концепції на конкретних прикладах щодо складнощів отримати захист прав та інтересів особи у сфері здійснення державного фінансового контролю і йтиметься далі.

Одним із перших усталених виключень із судової юрисдикції є висновок щодо недопустимості оскарження актів чи інших документів, складених за результатами проведення заходів державного контролю, незалежно від їхньої конкретної назви. На сьогодні, це питання є практично вирішеним на рівні судової практики з урахуванням обґрунтування, яке було наведене ще у Постанові Верховного Суду України від 10.09.2013 рок у справі № 21-237а13 [17].

Загальне поняття акта перевірки визначає його як службовий документ, який підтверджує факт проведення документальної перевірки фінансово-господарської

діяльності платника податків і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства.

У цьому випадку акт перевірки, в якому відображено узагальнений опис виявлених перевіркою порушень законодавства, що своєю чергою відповідає встановленим правилам складання акта перевірки, не є правовим документом, який встановлює відповідальність суб'єкта господарювання та, відповідно, не є актом індивідуальної дії у розумінні КАС України.

Обов'язковою ознакою дій суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин і є обов'язковими. Висновки, викладені у акті, не породжують обов'язкових юридичних наслідків. Твердження акта можуть бути підтверджені або спростовані судом у разі спору про законність рішення, дій, в основу яких покладені згадані висновки акта.

Враховуючи викладене, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що акт перевірки не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні об'єкта судової юрисдикції за КАС України, не зумовлює виникнення будь-яких прав і обов'язків для осіб, роботу (діяльність) яких перевіряли, тому його висновки не можуть бути предметом спору. Відсутність спірних відносин своєю чергою виключає можливість звернення до суду, оскільки відсутнє право, що підлягає судовому захисту. Акт перевірки є носієм доказової інформації про виявлені контролюючим органом порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання, документом, на підставі якого приймається відповідне рішення контролюючого органу, а тому оцінка акта, в тому числі й оцінка дій службових осіб контролюючого органу щодо його складання, викладення у ньому висновків перевірки, може бути надана судом при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта.

Дії службової особи щодо внесення до акта певних висновків не можуть бути предметом розгляду у суді, оскільки заперечення, зауваження до акта ревізії (за їх наявності) та висновки на них є невід'ємною частиною акта. Це свідчить про те, що дії, пов'язані з внесенням до акта висновків, є обов'язковими, тоді як самі висновки такими не є. Посилаючись на оскарження такий дії, позивач фактично оскаржує акт ревізії (висновки), що унеможливує розгляд такого спору в судовому порядку.

З одного боку, таке обґрунтування і зумовлений ним висновок є цілком логічними і правильними, оскільки документ за результатами заходів державного фінансового контролю очевидно не містить у собі елементу рішення як державно-владного веління з приводу певної ситуації для вирішення конкретної справи (тобто, не має кінцевого значення у правовідносинах). Однак впадає у вічі, що тут нівелюються ознаки того, що документ за результатами заходів державного фінансового контролю теж складається на виконання владних управлінських функцій та стосується прав або інтересів визначеної в ньому особи. Зокрема, останнє твердження полягає у можливості включення та оприлюднення висновків щодо фактів порушень, оскільки на сьогодні в Україні такі документи підлягають розміщенню на офіційних сайтах контролюючих органів, а в окремих випадках можуть оприлюднюватися у засобах масової інформації. У зв'язку з офіційним характером такої інформації, ще до прийняття управлінських рішень за сформульованими висновками та перевіркою їх на достовірність, на цілком законній підставі щодо особи буде поширено у публічному просторі негативну інформацію. Це очевидно порушуватиме її права та інтереси, але за сьогоднішнього стану справ виключає можливість ефективного захисту, оскільки інформація отримана з офіційного документу і не передбачає у зв'язку з цим, навіть, «право на відповідь».

На жаль, судова практика демонструє посилення негативних тенденцій у цьому напрямі. Нещодавнім рішенням Судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.06.2020 року у справі № 140/388/19, на підставі заперечення офіційної сили акта перевірки в частині виникнення обов'язків, зміни чи припинення будь-яких прав платника податків, встановлено, що чинне законодавство не визначає такий наслідок відсутності в акті перевірки підпису одного з перевіряючих контролюючого органу, як його нечинність, недійсність. Зазначена вада акта не робить автоматично протиправними рішення контролюючого органу, що прийняті на підставі такого акта. Оцінювання акта перевірки, в тому числі й оцінювання дій службових осіб контролюючого органу щодо його складання, викладення у ньому висновків перевірки, може бути надана судом при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта. Водночас саме собою порушення порядку оформлення акта перевірки (у частині обов'язку підписання особами, які проводили перевірку) не може бути підставою для скасування податкового повідомлення-рішення, винесеного на підставі невідданого одним із перевіряючих акта перевірки, але в сукупності з іншими порушеннями може слугувати обставиною для висновку щодо протиправності рішень контролюючого органу. Це стосується випадків, коли обставини, викладені в акті, не знайдуть підтвердження в суді [15].

З таким формулюванням не погоджуються не лише дослідники-теоретики, але й на підставі їхніх зауважень, чотири судді Палати підписали спільну Окрему думку до рішення, вказуючи, що дотримання встановленої правової процедури оформлення акту перевірки як діяльності з реалізації владної компетенції з боку контрольно-наглядових органів є складовою декларованих ними ж принципів належного урядування, верховенства права й законності та важливим запобіжником (гарантією недопущення) зловживань з боку таких органів [7].

Доповнює такі застереження і новий Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року, ч. 3 ст. 72 якого встановлює, що адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та належно доведений до особи. Отже, документ за результатами заходів державного контролю автоматично стає частиною адміністративного акту, а обставини, які в ньому викладені, набувають ознак встановлених підстав прийняття останнього.

У своїй сукупності, наведені обставини фактично не залишають особі ефективних засобів захисту власних прав та інтересів при реалізації суб'єктом владних повноважень своєї компетенції у сфері здійснення інспекційних заходів з формуванням негативних висновків щодо встановлення протиправності поведінки, до моменту прийняття управлінського рішення, який може бути істотно віддалений у часі. А тому особа протягом тривалого часу залишатиметься у стані правової невизначеності щодо оскарження недостовірних результатів оцінки її діяльності контролюючими органами.

Натомість, за наслідками проведення заходів державного фінансового контролю відповідні суб'єкти владних повноважень приймають обов'язкові до виконання управлінські рішення (наприклад, згідно з ч. 2 ст. 15 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»). Вимога контро-

люючого органу є індивідуально-правовим актом і в силу закону обов'язковою до виконання підконтрольною установою, якій вона адресована.

Отже, правова природа письмової вимоги контролюючого органу породжує правові наслідки (зокрема обов'язки) для свого адресата, відтак наділена рисами правового акта індивідуальної дії (з урахуванням її змістовної складової, незалежно від форми документа, в якому вона міститься), і такий акт може бути предметом судового контролю в порядку адміністративного судочинства у разі звернення з відповідним позовом.

Натомість, досліджуючи зміст вимог, судова практика України чітко розмежувала за змістом вимоги органу державного фінансового контролю, спрямовані на корегування роботи підконтрольної організації та приведення її у відповідність із вимогами законодавства, що мають обов'язкове значення, а тому такі є предметом судового контролю як рішення (акт) суб'єкта владних повноважень, та вимоги про відшкодування виявлених збитків, завданих державі чи об'єкту контролю. Останні хоча теж формально мають обов'язкове значення, однак, на думку Великої Палати Верховного Суду, при виявленні збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, орган державного фінансового контролю має право визначити їх розмір у встановленому законодавством порядку та звернутися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів. Але вони не можуть бути примусово стягнуті шляхом вимоги, оскільки такі збитки відшкодовуються у добровільному порядку або шляхом звернення до суду з відповідним позовом [12].

Відтак, збитки, щодо наявності яких зроблено висновок органом державного фінансового контролю, стягуються у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю. Наявність збитків, правильність їх обчислення перевіряє суд, який розглядає позов про відшкодування збитків, а не позов підконтрольної установи про визнання вимоги протиправною (п. 38) [14].

Сформована ще Верховним Судом України у 2014 році наведена правозастосовна позиція не заперечує ані правової природи та юридично-фактичного значення вимог органів державного фінансового контролю (які мають обов'язкове значення), ані можливості звернення у вимозі з приписом про зобов'язання відшкодувати виявлену шкоду (збитки). У ній лише абсолютно слушно звернуто увагу на відсутність завершеного механізму примусового стягнення шкоди (збитків) чи виконання інших приписів за вимогою органів державного фінансового контролю та на алгоритмі забезпечення їх виконання через санкціонування застосування примусу у судовому порядку.

Тож, підконтрольна установа, враховуючи сформовану практику вирішення питання щодо оскарження вимоги про відшкодування шкоди (збитків), позбавлена можливості оскаржити як їхню підставність, так і порядок нарахування аж до моменту самостійного звернення органу державного фінансового контролю з відповідним позовом.

Не менш складна ситуація у системі правозахисту виникає і з оскарженням підстав проведення заходів державного контролю в цілому, та у сфері фінансів зокрема.

24.12.2010 року Верховний Суд України у справі № 21-25a10 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Foods and Goods L.T.D.» ухвалив постанову, де зазначив, що платник податків, який вважає, що був порушений порядок та підстави призначення податкової перевірки щодо нього, має захищати свої права

шляхом недопуску посадових осіб контролюючого органу до такої перевірки. Якщо ж допуск до такої перевірки відбувся, в подальшому предметом розгляду в суді має бути лише суть виявлених порушень податкового та іншого законодавства.

Відтак, з огляду на наведене, позови платників податків, спрямовані на оскарження рішень (у тому числі наказів про призначення перевірки), дій або бездіяльності контролюючих органів щодо призначення та/або проведення перевірок, можуть бути задоволені лише в тому разі, якщо до моменту винесення судового рішення не відбулося допуску посадових осіб контролюючого органу до спірної перевірки. В іншому разі в задоволенні відповідних позовів має бути відмовлено, оскільки правові наслідки оскаржуваних дій за таких обставин є вичерпаними, а отже, задоволення позову не може призвести до відновлення порушених прав платників податків, оскільки після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки [13].

Натомість 21.02.2020 року Судова палата з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 826/17123/18 (адміністративне провадження № К/9901/25669/19) відступає від висновків про застосування норми права у подібних правовідносинах у частині того, що саме на етапі допуску до перевірки платник податків може поставити питання про необґрунтованість її призначення та проведення, реалізувавши своє право на захист від безпідставного здійснення податкового контролю щодо себе; а також, що допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених контролюючим органом при призначенні та проведенні відповідної документальної виїзної або фактичної перевірки. Та формулює відмінний правовий висновок, відповідно до якого незалежно від прийнятого платником податків рішення про допуск (недопуск) посадових осіб до перевірки, оскаржуючи в подальшому наслідки проведеної контролюючим органом перевірки у вигляді податкових повідомлень-рішень та інших рішень, платник податків не позбавлений можливості посилатися на порушення контролюючим органом вимог законодавства щодо проведення такої перевірки, якщо вважає, що вони зумовлюють протиправність таких податкових повідомлень-рішень. При цьому таким підставам позову, за їх наявності, суди повинні надавати правову оцінку першочергово, а у разі, якщо вони не визнані судом такими, що тягнуть протиправність рішень, прийнятих за наслідками такої перевірки, – переходити до перевірки підстав позову щодо наявності порушень податкового та/або іншого законодавства.

Водночас у частині вимог про визнання протиправним та скасування наказу, яка заявлена як самостійний предмет позову, посилаючись на властивості наказу про призначення перевірки як індивідуального адміністративного акту щодо реалізації через його застосування, підтримано висновок, що оскарження після допуску платником податків посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки не є належним способом захисту права платника податків, оскільки наступне скасування наказу не може призвести до відновлення порушеного права. Належним способом захисту порушеного права платника податків у такому випадку є саме оскарження рішення, прийнятого за результатами перевірки [16].

Цілком погоджуємося із окремою думкою судді І. Л. Желтоброух, яка вказала на непослідовність такого відступу та в цілому позиції про неналежність оскарження наказу про призначення перевірки.

На її думку, КАС України не розрізняє індивідуальні акти, що підлягають оскарженню, на ті, що мають обтяжувальну дію щодо особи на час звернення до

суду, і ті, що її вже вичерпали. Жодна інша норма національного законодавства теж не містить обмеження права особи на звернення до суду з вимогою про визнання протиправним і скасування такого, що вже реалізований, індивідуального акта, та не обмежує (звужує) повноважень суду щодо розгляду і вирішення адміністративної справи з огляду на таку ознаку.

З правового регулювання та судової практики убачається, що предметом судового оскарження може бути будь-який індивідуальний адміністративний акт, що порушує права особи, яка звернулася до суду за захистом, безвідносно до факту його виконання (реалізації) як разом із оскарженням наслідків запровадженого ним заходу контролю, так і окремо; як до оскарження податкових повідомлень-рішень, так і після їх оскарження.

Цей позов не є завідомо безпідставним, не має штучного характеру (п. 3 частини другої ст. 45 КАС України), має юридичне значення «inter-partes», заявлено особою, прав та інтересів якої стосується, підстав до відмови у відкритті провадження, залишення без розгляду чи закриття провадження суди попередніх інстанцій теж не встановили. За таких обставин, праву особи на пред'явлення такого позову кореспондує обов'язок суду розглянути справу по суті й ухвалити відповідне судове рішення у суворій відповідності до вимог процесуального закону.

Право на судовий захист пов'язане зі самою протиправністю оскаржуваного рішення і не ставиться у залежність від наслідків його реалізації, а виконання адміністративного акта не може виправдовувати протиправності останнього [6].

Однак у цих правовідносинах актуальною на сьогодні залишається правова позиція Великої Палати Верховного Суду, яку вона сформулювала у своїй Постанові від 08.09.2021 року у справі № 816/228/17 (провадження 11-109ап21) [10], враховуючи визначення та природу правових актів індивідуальної дії – у разі якщо контролюючий орган був допущений до проведення перевірки на підставі наказу про її проведення, то цей наказ як акт індивідуальної дії реалізовано його застосуванням, а тому його оскарження не є належним та ефективним способом захисту права платника податків, оскільки скасування наказу не може призвести до відновлення порушеного права.

Неправомірність дій контролюючого органу при призначенні і проведенні перевірки не може бути предметом окремого позову, але може бути підставами позову про визнання протиправними рішень, прийнятих за наслідками такої перевірки. При цьому підставами для скасування таких рішень є не будь-які порушення, допущені під час призначення і проведення такої перевірки, а лише ті, що вплинули або об'єктивно могли вплинути на правильність висновків контролюючого органу за результатами такої перевірки та відповідно на обґрунтованість і законність прийнятого за результатами перевірки рішення.

Щоправда цього разу з мотивуванням цитованої Окремої думки судді І. Л. Желтобрюх не погодилися з правовим висновком Великої Палати Верховного Суду п'ятеро суддів колегії [5].

А це очевидно свідчить про те, що сьогоднішнє вирішення цього питання має цілком очевидні недоліки. Тим більше, прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру», регулюючи питання оскарження, відкликання, визнання недійсним чи нікчемним адміністративних актів (які теж є правовими актами індивідуальної дії), не ставить у залежність виправлення помилок публічної адміністрації від факту реалізації протиправного рішення, на шкоду захисту прав, свобод чи інтересів осіб.

Висновки. Судова практика України у правозастосуванні послідовно відстоює принцип «самообмеження» юрисдикції за рахунок визнання такими, що не

підлягають розгляду та вирішенню судами низки позовів, застосовувані способи захисту у яких не забезпечуватимуть ефективний захист прав, свобод та інтересів осіб. Формальне обґрунтування цієї концепції у сфері державного фінансового контролю не дає достатньо підстав для того, щоб безспірно погоджуватися з її застосуванням, оскільки в результаті цього особа перебуває у правовій невизначеності протягом тривалого часу щодо кінцевої правової оцінки результатів її діяльності контролюючим органом, з якою вона не погоджується. Ідея про поступове перенесення вирішення спору про результати контрольної діяльності на наступних стадіях процедури на практиці обертається відсутністю можливості оперативного захисту в особи, ускладнення предмета доказування в межах судового провадження, що не відповідає принципам процесуальної економії. Саме в цих умовах варто констатувати порушення гарантій права на ефективний засіб захисту у національній правовій системі (ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод), оскільки виключення юрисдикції суду призводить до фактичного нівелювання змісту права на справедливий судовий розгляд та правовий захист. А тому, хоча б у наведених категоріях справ (щодо актів чи інших документів, складених за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів; вимог контролюючих органів про відшкодування збитків за наслідками заходів державного фінансового контролю; про фактичні та документальні підстави проведення заходів державного контролю у фінансовій сфері після допуску до перевірки) існують нормативні та фактичні передумови для зміни практики на користь можливості звернення з відповідними позовами та їхнього розгляду адміністративними судами.

Список використаних джерел

1. Андрущенко Г. С., Коваленко А. А., Савченко Л. А. Фінансово-контрольне право. 2-ге перероблене та доповнене видання. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 348 с.
2. Берназюк Я. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судебно-юридическая газета*. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlygayut-sudovomu-tozglyadu> (дата звернення 11.07.2022 р.).
3. Заєць О. І. Обрання належного способу захист земельних прав: окремі проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 151–154. doi: 10.36695/2219-5521.2.2019.27
4. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.
5. Окрема думка (спільна) суддів Великої Палати Верховного Суду Прокопенка О. Б., Британчука В. В., Власова Ю. Л., Гриціва М. І., Ситнік О. М. на постанову Великої Палати Верховного Суду від 8 вересня 2021 року № 816/228/17 (провадження № 11-109апш21). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100214827> (дата звернення 22.09.2022 р.).
6. Окрема думка судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду І. Л. Желтобрюх від 21.02.2020 р. у справі № 826/17123/18 (адміністративне провадження № К/9901/25669/19). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/-88150318> (дата звернення 22.09.2022 р.).
7. Окрема думка суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Желтобрюх І. Л., Білоуса О. В., Блажівської Н. А., Пасічник С. С. від 19.06.2020 р. у справі № 140/388/19 (адміністративне провадження № К/9901/21117/19). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90425411> (дата звернення 22.09.2022 р.).

8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.02.2021 р. у справі № 925/642/19 ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439652> (дата звернення 22.09.2022 р.).
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.04.2021 № 910/10011/19 ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96695006> (дата звернення 22.09.2022 р.).
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.09.2021 р. у справі № 816/228/17 (провадження 11-109апп21) ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100022843> (дата звернення 22.09.2022 р.).
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.10.2020 р. у справі № 369/10789/14-ц ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92747345> (дата звернення 22.09.2022 р.).
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2018 р. у справі № 820/3534/16 (провадження № 11-1059апп18). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/781-29855> (дата звернення 22.09.2022 р.).
13. Постанова Верховного Суду від 13.03.2018 р. у справі № 804/1113/16 (адміністративне провадження №К/9901/19326/18). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/-72745230> (дата звернення 22.09.2022 р.).
14. Постанова Верховного Суду від 17.09.2020 р. у справі № 420/1304/19 (адміністративне провадження № К/9901/36602/19). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91-603398> (дата звернення 22.09.2022 р.).
15. Постанова Верховного Суду від 19.06.2020 р. у справі № 140/388/19 ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90242392> (дата звернення 22.09.2022 р.).
16. Постанова Верховного Суду від 21.02.2020 р. у справі № 826/17123/18 (адміністративне провадження №К/9901/25669/19) ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/8792-9522> (дата звернення 22.09.2022 р.).
17. Постанова Верховного Суду України від 10.09.2013 р. у справі № 21-237а13 ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/33770792> (дата звернення 22.09.2022 р.).
18. Постанова Вищого адміністративного суду України від 27.11.2014 р. у справі № 826/745/14 (провадження № К/800/37227/14). ЄДРСР. URL : <https://reyestr.court.gov.-ua/Review/42743132> (дата звернення 22.09.2022 р.).
19. Смичок С. М. Судові доктрини у податковому праві : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя : Запорізький національний університет. 2021. 466 с.
20. Уркевич В. Способи захисту земельних прав: практика Верховного Суду. Київ. 21.06.2022 р. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/-supreme/2022_prezent/Prezent_sposobu_zahusty.pdf?fbclid=IwAR2Pw51_cei7i2LUdVBYo-5Xqqs_u59k3seLzos6aCxSQAЕ-qv5kcZ3xRc5I (дата звернення 22.09.2022 р.).
21. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.

References

1. Andrushchenko, H. S., Kovalenko, A. A., Savchenko, L. A. (2021). *Finansovo-kontrolne pravo*. 2-he pereroblene ta dopovnene vydannia. Kyiv: Yurinkom Inter.
2. Bernaziuk, Ya. Pro pozovy, yaki ne pidliahaiut sudovomu rozghliadu. *Sudebno-yurydycheskaia hazeta*. Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu> (data zvernennia 11.07.2022 r.).
3. Zaiets, O. I. (2019). Obrannia nalezhnoho sposobu zakhyst zemelnykh prav: okremi problemy. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, № 2, 151–154. doi: 10.36695/2219-5521.2.2019.27
4. Kartuzova, I. O., Osadchyi, A. Yu. (2008). *Administratyvno-protsedurne pravo*. Odessa: Yurydychna literatura.

5. *Okrema dumka (spilna) suddiv Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu Prokopenka O. B., Brytanchuka V. V., Vlasova Yu. L., Hrytsiva M. I., Sytnik O. M. na postanovu Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 8 veresnia 2021 roku № 816/228/17 (provadzhennia № 11-109app21)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100214827> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
6. *Okrema dumka suddi Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu I. L. Zheltobriukh vid 21.02.2020 r. u spravi № 826/17123/18 (administratyvne provadzhennia № K/9901/25669/19)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88150318> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
7. *Okrema dumka suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu Zheltobriukh I. L., Bilousa O. V., Blazhivskoi N. A., Pasichnyk S. S. vid 19.06.2020 r. u spravi № 140/388/19 (administratyvne provadzhennia №K/9901/21117/19)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90425411> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
8. *Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 02.02.2021 r. u spravi № 925/642/19* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439652> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
9. *Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 06.04.2021 № 910/10011/19* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96695006> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
10. *Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 08.09.2021 r. u spravi № 816/228/17 (provadzhennia 11-109app21)* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100022843> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
11. *Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 13.10.2020 r. u spravi № 369/10789/14-ts* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92747345> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
12. *Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 21.11.2018 r. u spravi № 820/3534/16 (provadzhennia № 11-1059app18)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78129855> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
13. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13.03.2018 r. u spravi № 804/1113/16 (administratyvne provadzhennia №K/9901/19326/18)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72745230> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
14. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 17.09.2020 r. u spravi № 420/1304/19 (administratyvne provadzhennia № K/9901/36602/19)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91603398> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
15. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 19.06.2020 r. u spravi № 140/388/19* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90242392> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
16. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 21.02.2020 r. u spravi № 826/17123/18 (administratyvne provadzhennia №K/9901/25669/19)* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87929522> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
17. *Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 10.09.2013 r. u spravi № 21-237a13* YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/33770792> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
18. *Postanova Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 27.11.2014 r. u spravi № 826/745/14 (provadzhennia № K/800/37227/14)*. YeDRSR. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42743132> (data zvernennia 22.09.2022 r.).
19. Smychok, Ye. M. (2021). *Sudovi doktryny u podatkovomu pravi: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Zaporizhzhia: Zaporizkyi natsionalnyi universytet*.
20. Urkevych, V. *Sposoby zakhystu zemelnykh prav: praktyka Verkhovnoho Sudu*. Kyiv. 21.06.2022 r. Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_present/Prezent_sposobu_zahusty.pdf?fbclid=IwAR2Pw5l_cei7i2LUdVByo5Xqqs_u59k3seLzos6aCxSQAe-qv5kcZ3xRc5I (data zvernennia 22.09.2022 r.).
21. Shkolyk, A. M. (2020). *Administratyvno-protsedurne zakonodavstvo ta yoho systematyzatsiia: monohrafiia*. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka».

**EFFICIENCY OF THE PROTECTION OF RIGHTS
AND INTERESTS OF PERSONS BY COURTS IN THE FIELD
OF FINANCIAL CONTROL AS A GROUND
FOR THE LIMITATION OF COURT JURISDICTION**

Oleh Ilnytskyi

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., 79000, Lviv, Ukraine,
e-mail: oleh.ilnytskyi@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-7343-8810*

The tasks of the article are to characterize the main law enforcement positions on the certain issues of financial control in Ukraine and to identify both positive and negative consequences for the formulation of scientifically based proposals for amendments.

The judicial practice of Ukraine in law enforcement consistently defends the principle of «self-limitation» of jurisdiction by recognizing as not subject to consideration and resolution by the courts a number of lawsuits, the applied methods of protection in which will not ensure effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals. The formal justification of this concept in the field of state financial control does not provide sufficient grounds for unquestionably agreeing with its application, because as a result, a person is in legal uncertainty for a long time regarding the final legal assessment of the results of his/her activities by a supervisory body, with which he/she does not agree. The idea of gradually postponing the resolution of the dispute about the results of control activities at the next stages of the procedure in practice turns into the lack of an opportunity for operational protection of the person, the complication of the subject of proof in the framework of court proceedings, which does not correspond to the principles of procedural economy. It is in these conditions that a violation of the guarantees of the right to an effective means of protection in the national legal system (Article 13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) should be established, since the exclusion of the court's jurisdiction leads to the actual leveling of the content of the right to a fair trial and legal protection. And therefore, at least in the above categories of cases (regarding acts or other documents drawn up as a result of inspection (control) measures; claim of controlling authority for the compensation for damages as a result of the measures of state financial control; about factual and documentary grounds for carrying out the measures of state control in the financial sphere after admission to the inspection) there are normative and factual prerequisites for changing the practice in favor of the possibility of filing appropriate lawsuits and their consideration by administrative courts.

Keywords: inspection act, order, claim of the financial control authority, administrative court.

*Стаття: надійшла до редакції 04.11.2022
прийнята до друку 10.11.2022*