



РЕШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ С УЧАСТИЕМ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН В УКРАИНЕ

Александр ДЖУРИНСКИЙ,
аспирант
Института законодательства Верховной Рады Украины

Summary

In article court rulings and social legislation of Ukraine are analyzed. The analysis gives an opportunity to detect some problems, which arise during the adjudication of administrative-legal disputes with the participation of legal entities. It is pointed out at the relation between the efficiency of administrative justicement, promotion of social rights of citizens and solving these problems. Some proposals concerning the specific judicial process are made.

Key words: administrative-legal dispute, legal entities, administrative justicement, social protection.

Аннотация

В статье анализируется судебная практика и законодательство Украины в сфере социальной защиты граждан, что позволяет выявить проблемы, которые возникают при решении административно-правовых споров с участием юридических лиц. Указывается на зависимость эффективности административного судопроизводства и обеспечения социальных прав граждан от преодоления этих проблем. Формулируются предложения касательно конкретных действий судов при решении административно-правовых споров исследуемой категории.

Ключевые слова: административно-правовой спор, юридические лица, административное судопроизводство, социальная защита.

Постановка проблемы. Участие юридического лица в решении административно-правовых споров по поводу сбора и учета единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование обусловлено его ролью как работодателя, который обязан платить единый взнос. Решая административно-правовые споры этой категории, суды сталкиваются с рядом проблем, которые снижают эффективность защиты субъективных прав и законных интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов публичной администрации. Анализ судебной практики позволил выявить проблемы, связанные с юридической квалификацией спорных правоотношений и установлением всех необходимых для правильного разрешения спора обстоятельств.

Актуальность темы исследования подтверждается необходимостью совершенствования административного судопроизводства.

Исследованию различных категорий административно-правовых споров уделили внимание А. Белова, Ю. Божко, А. Веденяпин, В. Киценко, М. Мельник, В. Татьков и другие. Однако споры в сфере социальной защиты и участие юридических лиц в их решении остались вне поля зрения ученых.

Целью статьи является выявление проблем решения административно-правовых споров с участием юридических лиц в сфере социальной защиты граждан и формулирование предложений касательно их преодоления.

Изложение основного материала. Применение к спорным правоотношениям не того закона, который подлежал применению, имеет своим следствием неверную оценку судом обстоятельств дела на соответствие критериям правомерности решения (действия, бездействия) субъекта публичной администрации, установленным административным процессуальным законодательством Украины (часть 3 статьи 2 Кодекса административного судопроизводства Украины [1]). Такая зависимость проявляется, например, во время проверки административным судом пределов полномочий субъекта публичной администрации при взыскании суммы недоимки по единому взносу или зачислении текущих взносов в погашенные задолженности по уплате недоимки.

Действующим законодательством Украины установлены полномочия органов государственной власти в сфере сбора и учета единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование. Нали-

чие у плательщика единого взноса недоимки (сумма единого взноса, своевременно не начисленная и/или не уплаченная в установленные законом сроки) позволяет налоговым органам отправлять таким плательщикам единого взноса требование об уплате суммы недоимки по установленной форме в определенные сроки (часть 4 статьи 25 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» [2]). Согласно части 6 статьи 25 указанного закона [2] в случае если плательщик имеет неуплаченную сумму недоимки, штрафов и пени, уплаченные им суммы единого взноса засчитываются в счет уплаты недоимки, штрафов и пени в порядке календарной очередности их возникновения.

Однако полномочия налоговых органов по взысканию суммы недоимки и начисления штрафных санкций имеют определенные ограничения, прямо предусмотренные Законом Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование», или следуют из положений других законов. Частью 7 статьи 25 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» предусмотрено, что сумма



недоимки не подлежит списанию, в частности, в случае заключения с плательщиком единого взноса мирового соглашения в соответствии с требованиями Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом».

Особое внимание следует обращать на ограничения, которые обусловлены положениями других законов. В частности, до вступления в силу Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» [3] (19 января 2013 г.) следующие ограничения были обусловлены наложением моратория на удовлетворение требований кредиторов в связи с открытием процедуры банкротства юридического лица. Задолженность по уплате единого взноса, срок выполнения которого наступил на момент открытия процедуры банкротства, не могла быть взыскана или погашена за счет текущих взносов, если процедура банкротства была начата до 19 января 2013 г.

На практике встречаются случаи, когда к спорным правоотношениям применяется нормативно-правовой акт, который не подлежит применению, что становится основанием для отмены такого решения судом кассационной инстанции [4]. В случае возникновения спора по основаниям неправомерного списания налоговым органом суммы недоимки во время действия моратория на удовлетворение требований кредиторов применению подлежит редакция Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» [5], которая действовала на момент открытия процедуры банкротства. В таком случае, как указано в Постановлении Высшего административного суда Украины [6], уплаченные плательщиком единого взноса текущие платежи не могут зачисляться в счет погашения конкурсной задолженности, которая погашается в соответствующей очередности согласно сформированному реестру кредиторов. Что интересно, обжалование юридическим лицом решения субъекта властных полномочий о наложении

финансовых санкций за нарушение требований закона об уплате единого взноса может стать причиной зачисления текущих взносов юридического лица в погашение задолженности по уплате таких санкций, если решение относительно предмета обжалования вступит в силу после открытия процедуры банкротства. В таком случае суд ссылается на пункт 3 части 14 статьи 25 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование», в котором предусмотрено приостановление течения срока уплаты финансовых санкций [5]. И если на момент возбуждения дела о банкротстве срок исполнения обязательств по уплате финансовых санкций не наступил в связи с их обжалованием в судебном порядке, то на такие обязательства не распространяется действие моратория на удовлетворение требований кредиторов. Соответственно, полномочия налогового органа о взыскании недоимки не будут ограничены мораторием.

В случае возникновения текущих обязательств по уплате единого взноса после введения моратория плательщик обязан платить не только сумму вклада, но и штрафные санкции за нарушение этой обязанности. Как указано в Постановлении Высшего административного суда Украины [7], мораторий не останавливает выполнения должником денежных обязательств и обязательств по уплате налогов и сборов (обязательных платежей), которые возникли после введения моратория, а следовательно, и не прекращает мероприятий, направленных на их обеспечение. Однако из положений части 1 статьи 38 Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» следует, что начисление штрафных санкций прекращается со дня принятия хозяйственным судом постановления о признании должника банкротом и открытия ликвидационной процедуры. Эта норма также определенным образом ограничивает полномочия субъекта публичной администрации, в частности касательно начисления процентов за неплату или несвоевременную уплату

плательщиком основной суммы единого взноса после открытия ликвидационной процедуры. Поэтому суд должен выяснить, была ли прекращена процедура банкротства и открыта ликвидационная процедура.

Частью 8 статьи 25 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» установлены последствия ликвидации юридического лица, в частности установлено, кто является плательщиком единого взноса в случае ликвидации юридического лица. При наличии недоимки по единому взносу у ликвидируемого юридического лица требование может быть направлено ликвидационной комиссии, юридическому лицу, филиалу, представителю или обособленному подразделению которого ликвидируется, учредителям или участникам ликвидируемого юридического лица, или правопреемнику ликвидируемого юридического лица. Однако, учитывая вышесказанное, ответственность на перечисленных субъектах лежит только за уплату основной суммы недоимки, а штрафные санкции взысканию не подлежат. При этом, как показывает практика [8; 9], неполное выяснение судами обстоятельств дела относительно того, кто именно в данном случае выступает надлежащим плательщиком единого взноса, приводит к принятию судебных решений, которые не отвечают требованиям статьи 159 Кодекса административного судопроизводства Украины относительно законности и обоснованности.

Законным является решение, принятое судом в соответствии с нормами материального права при соблюдении норм процессуального права. Обоснованным является решение, принятое судом на основании полно и всесторонне выясненных обстоятельств в административном деле, подтвержденных теми доказательствами, которые были исследованы в судебном заседании. Однако при решении административно-правовых споров по поводу сбора и учета единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование суды не всегда принимают предусмотренные законом меры,



необходимые для выяснения всех обстоятельств по делу, тем самым нарушая один из принципов административного судопроизводства – принцип официального выяснения всех обстоятельств дела, который предусмотрен пунктом 4 части 1 статьи 7 и части 4 статьи 11 Кодекса административного судопроизводства Украины. Следствием несоблюдения этого принципа является нарушение баланса между сторонами спорных административных правоотношений, из-за чего снижается эффективность защиты прав, свобод и интересов невластных субъектов.

Одно из проявлений этого принципа предусмотрено частью 4 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Украины, которое заключается в полномочиях суда определять факты, необходимые для правильного разрешения спора, и выяснять, какими доказательствами стороны могут обосновывать свои доводы или возражения. В научной литературе [10; 11] также отмечается проблема неполного выяснения административными судами всех обстоятельств дела. Как отмечает Я.С. Калмыкова, принцип официальности в полной мере реализуется при условии предварительного выяснения важных для принятия решения обстоятельств дела [10, с. 196]. Поэтому в целях совершенствования механизма реализации принципа официальности нужно определить особенности решения административно-правовых споров, обусловленные спецификой спорных административных правоотношений. Основной задачей, которая должна быть выполнена для достижения указанной цели, является выявление особых обстоятельств дела, которые требуют доказывания и необходимы для правильного решения административно-правового спора.

В спорах по поводу сбора и учета единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование такими особыми обстоятельствами являются, например, наличие или отсутствие оснований взыскания недоимки. Практика показывает, что суды довольно часто принимают необоснованные решения, лишь указывая, что за истцом считается долг по

единому социальному взносу на общеобязательное государственное социальное страхование [12] или считая письменные объяснения работников юридического лица достаточным основанием исчисления суммы единого взноса [13], или принимая во внимание только один из перечисленных в законе документов (карточка лицевого счета) как основание выставления требования об уплате недоимки [14]. Поэтому суды приходят к выводу, что налоговым органом правомерно принято обжалуемое требование об уплате недоимки. То есть суд проверяет обжалуемое требование, только руководствуясь некоторыми критериями правомерности решения (действия, бездействия) субъекта публичной администрации, предусмотренными частью 3 статьи 2 Кодекса административного судопроизводства Украины. Без внимания в данном случае остается критерий обоснованности принятия налоговым органом требования (пункт 3 части 3 статьи 2 Кодекса административного судопроизводства Украины). В свою очередь, это приводит к неполному выяснению судом обстоятельств дела, необходимых для правильного разрешения спора, в частности, правомерности начисления суммы недоимки и штрафных санкций.

Действующим законодательством Украины установлен перечень документов, на основании которых должно осуществляться исчисление единого взноса. В соответствии с частями 2, 3 статьи 9 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» исчисление единого взноса осуществляется на основании бухгалтерских и других документов, согласно которым производится начисление (исчисление) или которые подтверждают начисление (исчисление) выплат (дохода), на которые в соответствии с настоящим законом начисляется единый взнос. Исчисление единого взноса органами доходов и сборов в случаях, предусмотренных этим законом, осуществляется на основании актов проверки правильности начисления и уплаты единого взноса, отчетности, представляемой плателъ-

щиками в органы доходов и сборов, бухгалтерских и других документов, подтверждающих суммы выплат (дохода), на суммы которых (которого) в соответствии с настоящим законом начисляется единый взнос. Частью 4 раздела VI Инструкции о порядке начисления и уплаты единого взноса [15] установлено, что требование об уплате долга (недоимки) формируется на основании актов документальных проверок, отчетов плательщика о начислении единого взноса и учетных данных из информационной системы фискального органа. То есть принятие налоговыми органами требования об уплате недоимки также имеет предусмотренные законодательством основания, причем, как показывает практика [16; 17], во внимание нужно принимать все вышеперечисленные документы.

Приведенное позволяет сделать вывод, что решение судом вопроса о правомерности требования об уплате недоимки должно сопровождаться установлением оснований начисления недоимки и оснований принятия требования о взыскании недоимки, которые являются элементами оснований взыскания недоимки. С этой целью суд при рассмотрении дела должен исследовать и дать оценку соответствующим документам, предусмотренным Законом Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» и инструкцией.

Выводы. Проведенный анализ научной литературы, законодательства Украины и судебной практики позволяет сделать следующие выводы. Проблемы, которые возникают при решении административно-правовых споров по поводу сбора и учета единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование, снижают эффективность защиты прав и интересов юридических лиц. Это также негативно сказывается на социальной защите граждан. Наиболее многочисленной группой проблем является неверная квалификация судами спорных правоотношений и неполное выяснение обстоятельств дела, имеющих значение для правильного разрешения спора. В частности, необходимым



при решении этой категории споров является определение границ полномочий налоговых органов по принятию требования об уплате недоимки по единому взносу, зачислении текущих платежей единого взноса в счет неуплаченных сумм единого взноса, начислению штрафных санкций за нарушение требований по уплате единого взноса. Выяснение всех обстоятельств дела требует в первую очередь определения оснований взыскания недоимки, которые включают основания начисления недоимки и основания принятия требования о взыскании недоимки. Преодоление этих проблем позволит повысить эффективность административного судопроизводства, которое выступает средством обеспечения законности в публичном управлении, в частности в сфере социальной защиты граждан.

Список использованной литературы:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
2. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.
3. Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4212-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 32–33. – Ст. 413.
4. Постановление Высшего административного суда Украины от 4 февраля 2014 г. № К/800/52198/13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36992869>.
5. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14 травня 1992 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
6. Постановление Высшего административного суда Украины от 21 апреля 2015 г. № К/800/24499/14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43765533>.
7. Постановление Высшего административного суда Украины от 24 марта 2015 г. № К/800/64780/13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43408017>.
8. Постановление Высшего административного суда Украины от 2 июня 2015 г. № К/800/19515/14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44747878>.
9. Постановление Ивано-Франковского окружного административного суда от 30 июня 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46032860>.
10. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : [монографія] / Я.С. Калмикова ; за заг. ред. О.Б. Червякової. – Х. : Фактор, 2014. – 280 с.
11. Гордєєв В.В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України : [монографія] / В.В. Гордєєв. – Х. : Харків юрид., 2013. – 252 с.
12. Постановление Киевского апелляционного административного суда от 25 ноября 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41850002>.
13. Постановление Киевского апелляционного административного суда от 24 ноября 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41557553>.
14. Постановление Днепропетровского апелляционного административного суда от 20 января 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42388050>.
15. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Наказ Міністерства Фінансів України від 20 квітня 2015 р. № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0508-15/page>.
16. Постановление Высшего административного суда Украины от 23 июля 2015 г. № К/800/63981/14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47629237>.
17. Постановление Высшего административного суда Украины от 21 апреля 2015 г. № К/800/5836/15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43795060>.