

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**РАДЧУК АНАТОЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ**

УДК 351.95:34.038

**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО  
У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ  
СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2019**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий керівник**

доктор юридичних наук, старший дослідник

**Іванищук Андрій Анатолійович,**

Херсонський факультет Одеського державного університету внутрішніх справ,  
професор кафедри професійних та спеціальних дисциплін

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент Національної академії правових наук України,

Заслужений юрист України,

**Коломоєць Тетяна Олександрівна,**

Запорізький національний університет,

декан юридичного факультету

кандидат юридичних наук

**Оксін Віталій Юрійович,**

Громадська організація «Академія адміністративно-правових наук»,

старший науковий співробітник

Захист відбудеться «16» грудня 2019 р. о 12<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «15» листопада 2019 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Запровадження у 2005 році в Україні адміністративного судочинства ознаменувало новий етап розвитку національного права та судової системи України, головною ознакою якого стало створення якісно нового механізму захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних рішень, дій або бездіяльності з боку суб'єктів владних повноважень. Новаторський для вітчизняної правової системи характер Кодексу адміністративного судочинства України викликав значний інтерес з боку науковців та практиків. Досвід показав, що адміністративне судочинство, якщо воно дійсно здійснюється з дотриманням усіх без винятку принципів правосуддя, дійсно може бути ефективним інструментом захисту прав і свобод громадян у відносинах з органами влади та місцевого самоврядування. Поряд з цим, юрисдикція адміністративних судів із самого початку передбачала можливість використання можливостей адміністративного судочинства і для вирішення окремих видів адміністративних справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

З часом юрисдикція адміністративних судів у цій сфері почала розширюватись і на даний момент тільки у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) передбачено особливості провадження у семи видах справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Проте, значна частина справ, які охоплюються юрисдикцією адміністративних судів, визначена не нормами КАСУ, а нормами інших законів, зокрема, Законів України «Про державні лотереї», «Про заборону грального бізнесу в Україні», «Про засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності», «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії» тощо. Загальною рисою цих законів є те, що вони визначають юрисдикцію адміністративних судів стосовно застосування різноманітних санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. У самому ж КАСУ згадується усього два види подібних справ, а саме, особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 285 КАСУ) та особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАСУ).

Провідним чинником актуальності аналізованої роботи є неналежний рівень довіри суспільства до судової влади. Як показали результати соціологічного дослідження Центру Разумкова недовіра до судової системи в цілому складає 75 %<sup>1</sup>. Власне ж соціологічне опитування показало, що адміністративним судам довіряє лише 41 % громадян (Додаток Б до дисертації).

Крім того слід підкреслити, якщо різним аспектам адміністративного судочинства присвячено досить багато наукових праць, в тому числі й

---

<sup>1</sup> Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. Центр Разумкова. 2019. URL. <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-ukrainy-2>

дисертаційних досліджень, то проблемам здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень уваги науковців явно бракує, а наукових праць, присвячених проблемам застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень майже взагалі немає.

В той самий час проблем, які потребують свого наукового вирішення у цьому напрямі, існує досить багато. У першу чергу це стосується функцій, які виконує адміністративний суд у справах про застосування санкцій, співвідношення цих функцій із завданнями адміністративного судочинства, придатності позовної форми провадження для вирішення зазначених справ взагалі та існуючої процесуальної конструкції такого провадження, зокрема.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Загальні способи захисту в порядку адміністративного судочинства визначив у своєму дослідженні І. Бородін<sup>2</sup>. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді був предметом дослідження П. Вовк<sup>3</sup>. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні комплексно вивчав О. Дубенко<sup>4</sup>. В свою чергу, І. Винокурова досліджувала організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів<sup>5</sup>.

Теоретичну базу дисертаційного дослідження склали наукові праці учених-адміністративістів: В. Авер'янова, С. Алфьорова, Н. Армаш, Л. Анохіної, О. Бандурки, С. Брайченка, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Галуцька, Ю. Гаруста, О. Джафарової, А. Іванищука, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кононенка, О. Константого, О. Кузьменко, В. Кузьмишина, Д. Лук'янця, Д. Лученка, А. Манжули, О. Мілієнко, А. Неугоднікова, Ю. Педька, В. Оксіня, А. Руденка, О. Свида, С. Стеценка, В. Скавроніка, М. Смоковича, О. Собоного, Є. Соболя, В. Стефанюка, А. Стрижака, Г. Ткач, Н. Хлібороб, Є. Чаку, Р. Шаповала, Н. Швецової, О. Шостенко, І. Шруб, О. Цюпак та багатьох інших. Важливе значення для дисертаційного дослідження мали наукові праці вчених у галузі теорії права: Г. Кельзена, О. Лейста та інших. Проте, ці вчені безпосередньо питання адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних суспільних відносинах.

Отже, низька довіра громадян до адміністративних судів, наявність у цій сфері системних законодавчих прогалин, неналежне розроблення аналізованої проблематики в юридичній літературі і обумовлює актуальність та своєчасність обраної теми дисертаційного дослідження.

---

<sup>2</sup> Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2004. 38 с.

<sup>3</sup> Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 200 с.

<sup>4</sup> Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 225 с.

<sup>5</sup> Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 215 с.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. Дисертація виконана відповідно до планів науково-дослідницьких робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495) та «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є комплексний аналіз правового регулювання адміністративного судочинства у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, відповідної судової практики, а також вироблення на основі отриманих знань практичних рекомендацій щодо використання результатів дослідження у правозастосовній діяльності та для удосконалення чинного законодавства

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- сформулювати завдання та визначити функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень;
- розкрити юридичну природу справ про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правового спору;
- з'ясувати процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень;
- виявити і описати принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень;
- розкрити загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень;
- з'ясувати предмет та визначити межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації відносин, пов'язаних зі здійсненням адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

*Предмет дослідження* – адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

**Методи дослідження.** Обґрунтованість та достовірність наукових результатів забезпечувалися використанням філософських, загальнонаукових,

спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання, зокрема таких, як діалектичний та системний підходи, формально-юридичний, порівняльний та інші методи. Дисертаційне дослідження здійснювалося з позицій *діалектичного* підходу з дотриманням таких принципів даного підходу як об'єктивність, всебічність, конкретність, історизм (розділи 1–2). За допомогою методу *класифікації* серед справ, що розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень були виділені справи про застосування адміністративними судами санкцій, а також виділено принципи адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень (підрозділи 1.2, 2.2). Для виділення особливостей процесуальних конструкцій розгляду справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень та особливостей реалізації у таких справах принципів адміністративного судочинства широко використовувався *формально-юридичний* метод, за допомогою якого встановлювався дійсний зміст відповідних правових норм, здійснювалося їх граматичне, логічне та системно-функціональне тлумачення (розділи 1–3). *Системно-функціональний* метод використовувався для дослідження функцій суб'єктів владних повноважень у справах про застосування адміністративними судами санкцій (підрозділ 1.1). Для обґрунтування практичних аспектів використання результатів дослідження використовувався метод *правового моделювання* (підрозділ 2.1, розділ 3). *Порівняльний* метод використовувався для порівняння нормативних конструкцій розгляду справ про застосування адміністративних санкцій, які містилися у різних редакціях КАСУ (підрозділи 1.1, 2.2, розділ 3).

*Нормативну основу* дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, акти адміністративного законодавства України, що регламентують відносини адміністративного судочинства у відповідних справах.

*Емпіричну базу* дослідження становлять результати опитування 534 респондентів, а також статистичні матеріали судової практики, що відносяться до теми дослідження.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права здійснено комплексне дослідження проблем застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. В ході дисертаційного дослідження сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій, зокрема:

*уперше:*

– розкрита правозахисна функція адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, яка полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень, звертаючись до адміністративного суду із заявами про порушення приватними особами публічного інтересу держави, опосередковано захищають у судовий спосіб права, свободи або законні інтереси фізичних чи юридичних осіб від свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого

самоврядування, які зловживають своїм правом щодо подання позовів на приватних осіб;

*удосконалено:*

– наукові положення щодо наукової природи застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, які є особливими публічно-правовими спорами, що виникають за їх зверненнями та мають як загальні ознаки публічно-правового спору, так і власні особливості, які відносять їх до юрисдикції адміністративних судів;

– категорійне розуміння принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, як найбільш загальних та стабільних вимог, об'єктивно зумовлених керівних засад, що визначають основи реалізації функцій та завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень;

– загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, які полягають у встановленні об'єктивної істини у питаннях, чи дійсно існують у реальній дійсності підстави для застосування тих чи інших санкцій;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові положення щодо особливостей адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, інститут яких наповнений чисельними проблемами, стосовно яких запропоновані авторські напрямки їх усунення;

– наукові положення щодо меж доказування у справах про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, як представлення відповідних документів, приладів, апаратури та інших засобів до суду, тягар подання яких покладається на суб'єкта владних повноважень, при цьому суд повинен запропонувати відповідачу надати свої докази, якщо він заперечує проти позову.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки й пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – результати дослідження мають методологічне значення для подальших досліджень у сфері застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій сфері* – результати дослідження можуть бути використані як методологічна основа для правотворчої діяльності, особливо для удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України (додаток В до дисертації);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність діяльності суб'єктів адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень (акт упровадження Одеського окружного адміністративного суду);

– навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на чотирьох науково-практичних конференціях: «Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України» (м. Київ, 9–10 вересня 2016 р.); «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Харків, 18–19 листопада 2016 р.); «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.); «Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Київ, 28 жовтня 2019 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 244 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 190 найменувань на 20 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації; зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів, конкретизовано шляхи та форми їх упровадження; наведено апробацію результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації.

**Розділ 1 «Загальнотеоретичні основи адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень»** складається із двох підрозділів в яких розкрито загальні особливості адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

У *підрозділі 1.1 «Завдання та функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень»* розкрито основні напрямки аналізованої проблематики.

Обґрунтовано, що за своєю юридичною природою адміністративне судочинство у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є додатковим спеціальним видом адміністративного судочинства з метою забезпечення публічного інтересу держави у випадку його порушення приватними особами при недопущенні зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом та вирішення у судовий спосіб суперечок між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

Визначено, що завданнями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є:

- забезпечення публічного інтересу держави у випадку його порушення приватними особами;
- недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень своїм правом щодо звернень до адміністративного суду;
- захист публічного інтересу держави та нейтралізація порушень прав, свобод та інтересів осіб;
- вирішення у судовий спосіб суперечок між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

Встановлено, що функціями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є:

1) правозахисна, коли суб'єкти владних повноважень, звертаючись до адміністративного суду із заявами про порушення приватними особами публічного інтересу держави, опосередковано захищають у судовий спосіб права, свободи або законні інтереси фізичних чи юридичних осіб від свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які зловживають своїм правом щодо подання позовів на приватних осіб;

2) владно-управлінська, тобто, суб'єкти владних повноважень, реалізуючи відповідну політику держави, впливають на суспільні відносини шляхом здійснення своєї діяльності в публічно-правовій площині;

3) правоохоронна, коли суб'єкти владних повноважень, як ініціатори накладення санкцій на правопорушників, попереджують та нейтралізують правопорушення у різних сферах суспільства;

4) превентивна, коли шляхом звернень суб'єктів владних повноважень реалізуються запобігання та недопущення правопорушень в суспільстві;

5) компенсаційна, яка полягає у тому, що шляхом звернень суб'єктів владних повноважень відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси осіб, а також здійснюється об'єктивна доцільність прийнятого рішення шляхом введення у процедуру прийняття рішення незалежного суб'єкта.

*Підрозділ 1.2 «Справи про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правовий спір»* присвячений розкриттю сутності справ про застосування санкцій адміністративними судами.

Визначено, що публічно-правовий спір, як наукова категорія – це юридичний конфлікт у площині специфічних публічних правовідносин між суб'єктами права, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, щодо реалізації, застосування чи тлумачення публічно-правових норм, який вирішується в особливому порядку адміністративного судочинства за зверненням одного із учасників спору з метою захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і публічного інтересу суспільства.

Встановлено, що суб'єкти владних повноважень мають діяти згідно другого типу правового регулювання: «заборонено усе, крім того, що прямо не дозволено законом», що знайшло своє відображення в Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» в тому

числі щодо застосування санкцій адміністративними судами за їх зверненнями. Відповідно, суб'єкти владних повноважень мають право подавати позови до адміністративного суду виключно з питань виконання державної політики, завдань і функцій, чітко визначених спеціальними профільними законами у відповідності до КАСУ, які виникають у різного роду публічних правовідносинах: міграційної політики, національної безпеки, виборчого процесу, державного контролю та нагляду тощо.

Наголошено, що справи про застосування санкцій адміністративними судами мають специфічну юридичну природу, яка виявляється в таких факторах: 1) вказані справи умовно можна поділити на такі групи: справи про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю); справи про застосування заходів юридичної відповідальності (наприклад, дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності; видворення іноземців та осіб без громадянства); справи про застосування в судовому порядку санкцій у вигляді штрафів чи конфіскацій, які прямо не визначені в адміністративно-процесуальному законодавстві, однак виникають з компетенції адміністративних судів (наприклад, застосування штрафів чи конфіскацій у сфері грального бізнесу); 2) справи про застосування санкцій адміністративними судами мають ознаки публічно-правового спору, оскільки, по-перше, у таких справах завжди виникає правовий конфлікт між особою та суб'єктом владних повноважень; по-друге, предметом у справах про застосування санкцій адміністративними судами є правопорушення, за вчинення яких до винного суб'єкта застосовуються санкції; по-третє, підставою для застосування заходів юридичної відповідальності є порушення вимог законодавства особою, до якої такі заходи мають бути застосовані; по-четверте, суб'єкт владних повноважень має звернутись до адміністративного суду, тобто вказати про виникнення, особливості та стан конфлікту; по-п'яте, такі справи обов'язково мають за мету застосування державного примусу у вигляді санкцій щодо правопорушника.

**Розділ 2 «Особливості адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень»** складається із двох підрозділів в яких визначено специфіку адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

У підрозділі 2.1 «Процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» з'ясовано, що адміністративне судочинство у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має такі процесуальні особливості:

1) предмети позову в таких справах є досить різноманітними та впливають на виникнення особливостей провадження у різних видах справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень;

2) особливості провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень або чітко визначені в окремих

статтях КАСУ (дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності; видворення іноземців та осіб без громадянства), або таких особливостей у КАСУ не передбачено (наприклад, застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), тому в другому випадку вибір виду провадження одразу віддано на розсуд суду;

3) нині відсутній законодавчо визначений механізм скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), що спричинило недовіру та неповноцінність механізму застосування адміністративними судами санкцій припинювального характеру за результатами державного нагляду (контролю), тому необхідно внести зміни до чинної редакції КАСУ та визначити порядок скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю);

4) враховуючи особливості предмету публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), виникає проблема із реалізацією забезпечення позову, який можна замінити лише шляхом встановлення мінімальних термінів спрощеного провадження у таких справах;

5) нині КАСУ не визначає особливостей провадження у справах про застосування адміністративними судами штрафних санкцій, тому адміністративні суди змушені користуватися загальними правилами позовного провадження, які повністю не враховують специфіку деліктного провадження;

6) у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень санкції сформульовані у безальтернативний спосіб, відтак, за умови безальтернативності та абсолютної визначеності санкцій відпадає необхідність встановлювати наявність обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, що є неприпустимим;

7) ще однією вадою розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій у вигляді штрафів за зверненнями суб'єктів владних повноважень є необхідність застосування строків, властивих загальному позовному провадженню. Ця обставина фактично зводить нанівець принцип оперативності застосування санкцій, який є надзвичайно важливим для реалізації функцій юридичної відповідальності, окрім, звичайно, кримінальної. Тому, для усіх видів адміністративних справ, які стосуються застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має бути встановлений єдиний скорочений строк розгляду справ, скорочений строк апеляційного оскарження та скорочений строк апеляційного перегляду (оптимальним є строк у десять робочих днів);

8) необхідно на законодавчому рівні визначити, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, що дозволить дотримуватися усіх принципів адміністративного судочинства, особливостей проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень та ефективно, оперативно та об'єктивно захищати і відновлювати права, свободи та законні інтереси осіб.

У підрозділі 2.2 «Принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» виявлені основні засади, на яких здійснюється адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Узагальнено, що до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід віднести:

1) верховенство права (адміністративне судочинство, поряд з іншим, є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів);

2) законність (нормативна основа справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є чітко визначеною у відповідних законах, оскільки суб'єкт владних повноважень може звернутись до адміністративного суду лише у чітко визначених законом випадках);

3) обґрунтованість (дії суб'єкта владних повноважень мають бути обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії));

4) неупередженість (при зверненні до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень повинні виражати власну волю, при цьому мають бути безсторонніми, розсудливими, об'єктивними та добросовісними);

5) рівність перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

6) пропорційність (суб'єкт владних повноважень повинен діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія));

7) своєчасність (практично для усіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, протягом яких такий суб'єкт має звернутись до суду з відповідним позовом, однак, прийняття рішення має відбутися протягом розумного строку, що встановлено процесуальним законодавством);

8) диспозитивність (варто вказати, що особливість реалізації принципу диспозитивності у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана із існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін).

**Розділ 3. «Особливості доказування у справах про застосування санкцій адміністративними судами»** складається з двох підрозділів у яких виявлено процедурні особливості адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

У підрозділі 3.1 «Загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень» виявлено основні аспекти доказування в аналізованій категорії справ.

Визначено, що доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень має такі особливості: по-перше, підстави звернення суб'єктів владних повноважень з адміністративними позовами є абсолютно конкретно

визначеними у законах. Тобто, головним завданням суду є перевірка того, наскільки вірно на підставі наявних доказів суб'єкт владних повноважень здійснив юридичну кваліфікацію діяння, яке стало підставою звернення до адміністративного суду. Якщо така кваліфікація здійснена вірно, то адміністративний суд може прийняти рішення в межах закону, наприклад, накладити штраф, видворити за межі України, позбавити повноважень тощо. По-друге, документ, на підставі якого суб'єкт владних повноважень звертається з позовом до адміністративного суду, одночасно є доказом у цій справі. Особливість доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягає у тому, що суб'єкт владних повноважень, як позивач, зобов'язаний доказувати наявність певних обставин, а відповідач (фізична чи юридична особа) доводить відсутність цих обставин чи спростовує їх. Тобто якщо відповідач не надав підтверджених доказів своїх заперечень, суд має задовольнити позов суб'єкта владних повноважень.

Обґрунтовано, що особливості оцінки доказів у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягають у тому, що її проведення виражає якісні характеристики доказів (належність, допустимість, достовірність і достатність), що є умовами процесу доказування та оцінюються за внутрішнім переконанням суду, яким він має керуватися при прийнятті рішення.

У підрозділі 3.2 «Предмет та межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень» розкрито шляхи вирішення проблем у справах про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Наголошується, що предмет доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами – це сукупність визначених законодавством об'єктивних обставин, які обґрунтовуються суб'єктом владних повноважень та вимагають встановлення для вирішення публічно-правового спору.

Визначено, що предмет доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами обмежується тільки тими фактами, які мають значення для вирішення справи по суті і перелік таких фактів має встановлюватись для кожного конкретного виду справ, вирішення яких відноситься до компетенції адміністративного суду.

Доведено, що предмет та межі доказування у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень визначаються нормативно визначеними підставами застосування відповідних санкцій. Предмет доказування у таких справах може включати як факти, які вже існують у реальності, так і аргументи, якими суб'єкт владних повноважень обґрунтовує можливість настання певних фактів чи обставин у майбутньому. У справах, де підставою застосування адміністративними судами санкцій є відсутність певних фактів, чи обставин, предмет доказування обмежується констатацією у належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень.

## ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі аналізу та узагальнення теорії адміністративного судочинства та адміністративного права, наукових поглядів, положень чинного національного законодавства, матеріалів судової практики розроблено наукові положення та наведено розв'язання наукового завдання щодо особливостей адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Основі з них такі:

1. Узагальнено, що завданням адміністративного судочинства за зверненнями суб'єктів владних повноважень є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою опосередкованого ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку інших приватних осіб, недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом та вирішення у судовий спосіб спорів між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

2. Визначено, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень не є традиційними публічно-правовими спорами, адже предметом публічно-правового спору є питання виконання суб'єктами владних повноважень державної політики, завдань і функцій, чітко визначених спеціальними профільними законами у відповідності до КАСУ, що виникають у різного роду публічних правовідносинах (міграційна політика, національна безпека, виборчий процес, державний контроль та нагляд) щодо правопорушень, за вчинення яких до винного суб'єкта застосовуються санкції. Тобто, справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень є особливими публічно-правовими спорами, які виникають за їх зверненнями та мають як загальні ознаки публічно-правового спору, так і власні особливості, які відносять їх до юрисдикції адміністративних судів.

3. З'ясовано процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, які полягають в тому, що вони є різноманітними, їх застосування може бути чітко визначено в КАСУ чи прописаним в інших законах. Доведено, що застосування цього інституту наповнено чисельними проблемами, які доцільно усунути шляхом утвердження альтернативної форми санкцій, що дозволить враховувати обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність та встановити єдиний скорочений строк розгляду такої категорії справ.

4. Визначено, що принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені керівні засади, що визначають основи реалізації функцій та завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, стратегію розвитку інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному

судочинстві та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави. Вони поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

5. Встановлено, що доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень – це комплексний процес подання, витребування, збирання та оцінки доказів, що здійснюється учасниками провадження (суб'єктом владних повноважень (позивачем), фізичною або юридичною особою (відповідачем) чи судом) для встановлення, доведення або спростування обставин по справі, тобто досягнення об'єктивної істини у публічно-правовому спорі.

6. Доведено, що предмет та межі доказування у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень визначаються нормативно визначеними підставами застосування відповідних санкцій. Предмет доказування у таких справах може включати як факти, які вже існують у реальності, так і аргументи, якими суб'єкт владних повноважень обґрунтовує можливість настання певних фактів чи обставин у майбутньому. У справах, де підставою застосування адміністративними судами санкцій є відсутність певних фактів, чи обставин, предмет доказування обмежується констатацією у належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### ***в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Радчук А. А. Функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2016. Вип. 22. С. 112–115.

2. Радчук А. А. Предмет і межі доказування при застосуванні санкцій адміністративними судами. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 91–95.

3. Радчук А. А. Про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2017. № 2. С. 88–91 (Республіка Молдова).

4. Радчук А. А. Застосування заходів юридичної відповідальності в порядку адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 43(2). С. 81–85.

5. Радчук А. А. Особливості процесуальних конструкцій застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 78. С. 128–134.

6. Радчук А. А. Задачи, решаемые административным судом при рассмотрении дела по обращению субъекта властных полномочий. *Право и политика*. 2018. № 1. С. 119–123 (Киргизька Республіка).

7. Радчук А. А. Принципи адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 134–138.

8. Радчук А. А. Загальні аспекти доказування у справах за зверненнями

суб'єктів владних повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. С. 111–115.

**які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

9. Радчук А. А. Типологія адміністративних справ, що розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень: *Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 верес. 2016 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 44–47.

10. Радчук А. А. До питання про вид провадження щодо розгляду адміністративними судами справ про підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування: *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 листоп. 2016 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 62–65.

11. Радчук А. А. Особливість юридичної природи справ про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правових спорів. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 квіт. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 89–91.

12. Радчук А. А. Сутність принципів адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень: *Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28 жовт. 2019 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. С. 51–53.

## АНОТАЦІЯ

**Радчук А. А. Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

У дисертації на основі аналізу та узагальнення теорії адміністративного судочинства та адміністративного права, наукових поглядів, положень чинного національного законодавства, матеріалів судової практики розроблено наукові положення та наведено розв'язання наукового завдання щодо особливостей адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Узагальнено, що завданням адміністративного судочинства за зверненнями суб'єктів владних повноважень є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою опосередкованого ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку інших приватних осіб, недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом та

вирішення у судовий спосіб спорів між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

Визначено функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Розкрито юридичну природу справ про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правового спору.

З'ясовано процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, які полягають в тому, що вони є різноманітними, їх застосування може бути чітко визначено в КАСУ чи прописано в інших законах.

Виявлено і описано принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень як найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені керівні засади, що визначають основи реалізації функцій та завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, стратегію розвитку інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

Розкрито загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Визначено поняття доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень як комплексного процесу подання, витребування, збирання та оцінки доказів, що здійснюється учасниками провадження (суб'єктом владних повноважень (позивачем), фізичною або юридичною особою (відповідачем) чи судом) для встановлення, доведення або спростування обставин по справі, тобто досягнення об'єктивної істини у публічно-правовому спорі.

З'ясовано предмет та визначено межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, доказування, звернення суб'єктів владних повноважень, межі доказування, предмет доказування, принципи, публічний інтерес, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, функції.

## АННОТАЦІЯ

**Радчук А. А. Административное судопроизводство по делам о применении санкций по обращениям субъектов властных полномочий. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2019.

В диссертации на основе анализа и обобщения теории административного судопроизводства и административного права, научных взглядов, положений действующего национального законодательства, материалов судебной практики разработаны научные положения и приведены решения научной задачи

касательно особенностей административного судопроизводства по делам о применении санкций по обращениям субъектов властных полномочий.

Сделан вывод, что задачей административного судопроизводства по обращениям субъектов властных полномочий является справедливое, беспристрастное и своевременное решение административным судом споров в сфере публично-правовых отношений с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны других частных лиц, недопущения злоупотребления субъектами властных полномочий этим правом и решения споров между субъектами властных полномочий в различных сферах.

Выявлены процессуальные особенности административного судопроизводства по делам о применении санкций по обращениям субъектов властных полномочий, которые заключаются в том, что они разнообразны, их применение может быть четко определено в КАСУ или прописано в других законах.

Выявлены и описаны принципы административного судопроизводства по делам о применении санкций по обращениям субъектов властных полномочий как наиболее общие и стабильные требования, объективно обусловленные руководящие принципы, определяющие основы реализации функций и задач производств о применении санкций по обращениям субъектов властных полномочий, стратегию развития института обращений субъектов властных полномочий в административном судопроизводстве и направления совершенствования способов судебной защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц и публичного интереса государства.

Раскрыты общие положения доказывания по делам по обращениям субъектов властных полномочий. Определено понятие доказывания по делам по обращениям субъектов властных полномочий как комплексного процесса представления, истребования, сбора и оценки доказательств, осуществляемой участниками производства (субъектом властных полномочий (истцом), физическим или юридическим лицом (ответчиком) или судом) для установления, доказательства или опровержения обстоятельств по делу, то есть достижения объективной истины в публично-правовом споре.

Выяснен предмет и определены пределы доказывания по отдельным делам о применении санкций административными судами.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, доказывание, обращения субъектов властных полномочий, пределы доказывания, предмет доказывания, принципы, публичный интерес, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, функции.

## SUMMARY

**Radchuk A. Administrative proceedings on claims on the application of sanctions by authorities.** – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law». – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

In the dissertation on the basis of the analysis and generalization of the theory of administrative justice and administrative law, scientific views, provisions of the current national legislation, materials of case law, the scientific provisions are developed and the scientific task concerning the peculiarities of administrative justice in cases of sanctions application by the subjects of power is presented powers.

The task of administrative justice for appeals of the authorities is fair, impartial and timely resolution by the administrative court of disputes in the field of public-legal relations with the purpose of indirect effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by private parties persons, the prevention of abuse of power by this right and the resolution of judicial disputes between the authorities in various spheres of public life.

The functions of administrative justice in cases of appeals of the authorities are defined.

The legal nature of cases concerning the application of sanctions by administrative courts as a public-law dispute, which is manifested in the following factors, is disclosed: 1) these cases can be conditionally divided into the following groups: cases of application of measures of response to state supervision (control); cases of application of measures of legal responsibility (for example, early termination of powers of the People's Deputy of Ukraine in case of their failure to comply with the requirements for incompatibility; expulsion of foreigners and stateless persons); cases involving the application of sanctions in the form of fines or confiscations, which are not expressly specified in the administrative procedural legislation, but which arise from the competence of administrative courts (for example, the application of fines or confiscations in the field of gambling); 2) cases concerning the application of sanctions by administrative courts are indicative of a public-law dispute, because, first of all, in such cases there is always a legal conflict between the person and the subject of power; secondly, the subject matter of administrative court cases is the offenses against which the offender is subject to sanctions; third, the basis for the application of legal liability measures is a violation of the requirements of the law by the person to whom such measures are to be applied; fourth, the authority must apply to the administrative court, that is, to indicate the origin, features and status of the conflict; Fifth, such cases are necessarily intended to apply state coercion in the form of sanctions against the offender.

The procedural peculiarities of administrative judicial proceedings in cases of applying sanctions against the applications of the authorities, which are diverse, have been clarified, their application can be clearly defined in the CAS or stipulated in other laws. It has been proven that the application of this institute is fraught with numerous problems that can be eliminated by adopting an alternative form of sanction, which will allow to take into account circumstances that mitigate or complicate liability and to establish a single shortened term for consideration of such a category of cases.

The principles of administrative justice in the cases of application of sanctions on appeals of the subjects of authority are identified and described as the most general and stable requirements, objectively determined guidelines, which determine the bases for the implementation of the functions and tasks of the proceedings on the application of sanctions on the appeals of authorities. , strategy of development of institute of appeals of subjects of power in administrative justice and directions of improvement of ways of judicial protection of rights, freedoms and legal inter private individuals and the public interest of the state. They combine the general principles of administrative justice and the special principles of proceedings on the application of sanctions by the petitioners.

The notion of proving in cases of petitions of subjects of power is defined as a complex process of presentation, demand, gathering and evaluation of evidence, which is performed by the participants of the proceedings (subject of power (plaintiff), natural or legal person (defendant) or court) , proving or refuting the circumstances of the case, that is, achieving objective truth in a public-law dispute.

It is proved that the subject matter and the limits of proof in cases concerning the application by the administrative courts of sanctions on requests of the subjects of power are determined by the normatively determined grounds for the application of the respective sanctions. The subject matter of such cases may include both facts that already exist in reality and arguments that justify the possibility of certain facts or circumstances in the future. In cases where the administrative courts have sanctioned the absence of certain facts or circumstances, the subject matter of the evidence is limited to a statement in the proper documentary form of such lack of authority.

**Key words:** administrative proceedings, evidence, appeals of the subjects of authority, the limits of proof, the subject of proof, principles, public interest, public-law dispute, the subject of power, functions.