

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РАДЧУК АНАТОЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 351.95:34.038

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ А. А. Радчук

Науковий керівник **Іванищук Андрій Анатолійович**,
доктор юридичних наук, старший дослідник

Київ – 2019

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, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

У дисертації на основі аналізу та узагальнення теорії адміністративного судочинства й 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.

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 в разі його порушення приватними особами за умови недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом і вирішення в судовий спосіб суперечок між суб'єктами владних повноважень у різних сферах суспільного життя.

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

Установлено, 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, коли суб'єкти владних повноважень, реалізуючи відповідну політику держави, впливають на суспільні відносини через здійснення своєї діяльності в публічно-правовій площині; 3) правоохоронна, коли суб'єкти владних повноважень, як ініціатори накладення санкцій на правопорушників, попереджують і нейтралізують правопорушення у різних сферах суспільства; 4) превентивна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень реалізуються запобігання та недопущення правопорушень у суспільстві; 5) компенсаційна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень відновлюються порушені права, свободи й законні інтереси осіб, а також здійснюється об'єктивація доцільності ухваленого рішення через уведення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта.

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 з учасників спору з метою захисту та відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб і публічного інтересу суспільства.

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 відповідно до КАСУ, що виникають у різного роду публічних правовідносинах (міграційна політика, національна безпека, виборчий процес, державний контроль і 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, що відносять їх до юрисдикції адміністративних судів.

Наголошено, що справи про застосування санкцій адміністративними судами мають специфічну юридичну природу, яка виявляється в таких особливостях: 1) ці 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 формі штрафів чи конфіскацій, які прямо не визначені в адміністративно-процесуальному законодавстві, однак виникають із 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 формі санкцій щодо правопорушника.

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 у тому, що вони є різноманітними, а їх застосування може бути чітко визначено в КАСУ чи прописано в інших законах.

Виявлено й 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 напрямки вдосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

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 в чітко визначених законом випадках); 3) обґрунтованість (дії суб'єкта владних повноважень мають бути обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають

значення для ухвалення рішення (вчинення дії); 4) неупередженість (при зверненні до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень мають 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 має діяти з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дію); 7) своєчасність (практично для всіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, упродовж яких такий суб'єкт має звернутись до суду з відповідним позовом, однак ухвалення рішення має відбутися упродовж розумного строку, що встановлений процесуальним законодавством); 8) диспозитивність (особливість реалізації цього принципу у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін).

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 абсолютно конкретно визначені в законах. Тобто головним завданням суду є перевірка того, наскільки правильно на підставі наявних доказів суб'єкт владних повноважень здійснив юридичну кваліфікацію діяння, яке стало підставою звернення до адміністративного суду. Якщо така кваліфікація здійснена правильно, то адміністративний суд може ухвалити рішення в межах закону – наприклад, накласти 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 в 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 оцінювання доказів у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягають у тому, що воно виражає якісні характеристики доказів (належність, допустимість, достовірність і достатність), що є умовами процесу доказування та оцінюються за внутрішнім переконанням суду, яким він має керуватися в ухваленні рішення.

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 оцінювання доказів, що здійснюється учасниками провадження (суб'єктом владних повноважень (позивачем), фізичною або юридичною особою (відповідачем) чи судом) для встановлення, доведення або спростування обставин у справі, тобто досягнення об'єктивної істини в публічно-правовому спорі.

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 і вимагають установлення 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 належить до компетенції адміністративного суду.

З'ясовано предмет і визначено межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами. 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 в 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 в належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень.

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.

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, 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.

It is substantiated that, by its legal nature, administrative justice in cases of appeals of the authorities is an additional special type of administrative justice in order to ensure the public interest of the state in case of its violation by individuals

by preventing abuse of authority by these authorities way of disputes between subjects of power in different spheres of public life.

It is generalized that the task of administrative justice for the applications of the subjects of power is fair, impartial and timely resolution by the administrative court of disputes in the field of public-legal relations in order to indirectly effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities by other individuals, preventing the abuse of power by this right and adjudicating disputes between authorities in different areas of litigation life of the fields.

It is established that the functions of administrative justice in cases of petitions of the subjects of power are: 1) human rights, when the subjects of power, applying to the administrative court with allegations of violation of public interest by the state, indirectly protect in a judicial way or the legitimate interests of natural or legal persons from the arbitrariness of the executive or local self-government bodies who abuse their right to file claims against individuals; 2) power-management, that is, the subjects of power, implementing the relevant policy of the state, influence public relations by carrying out their activity in the public-legal plane; 3) law enforcement when the authorities, as initiators of imposing sanctions on offenders, prevent and neutralize offenses in different spheres of society; 4) preventive, when the prevention and prevention of offenses in the society are implemented through the appeals of the authorities; 5) compensatory, which consists in the fact that by appealing to the subjects of power, the violated rights, freedoms and legitimate interests of the persons are restored, as well as objectification of the expediency of the made decision by entering into the decision-making procedure of an independent subject.

It is determined that a public-legal dispute, as a scientific category, is a legal conflict in the sphere of specific public relations between the subjects of law, one of which is necessarily the subject of power, regarding the implementation, application or interpretation of public-law rules, which is resolved in a special order of administrative proceedings at the request of one of the parties to the

dispute in order to protect and restore the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and the public interest of society.

It is determined that the cases of the application of sanctions by administrative courts under the petitions of the subjects of power are not traditional public-law disputes, since the subject of public-law dispute is the issue of the fulfillment by the subjects of power of state policy, tasks and functions, clearly defined by special profile laws in accordance with the CASA, arising in a variety of public legal relationships (migration policy, national security, electoral process, state control and surveillance) for offenses, in imposing sanctions on the offender. That is, cases of the application of sanctions by administrative courts for the applications of the subjects of power are special public-legal disputes that arise after their applications and have both general features of public-legal dispute and their own peculiarities that refer them to the jurisdiction of administrative courts.

It is emphasized that cases concerning the application of sanctions by administrative courts have a specific legal nature, which is manifested in the following factors: 1) these cases can be conditionally divided into the following groups: cases of application of measures of response to state surveillance (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 legal nature of cases concerning the application of sanctions by administrative courts as a public-law dispute has been disclosed.

The procedural peculiarities of administrative judicial proceedings in cases of application of sanctions against the applications of the authorities, which are diverse, are clarified their application can be clearly defined in the Code of Administrative Judiciary of Ukraine or spelled out in other laws.

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.

It is generalized that the principles of administrative justice in cases concerning the application of sanctions on appeals of entities of power include: 1) the rule of law (administrative justice, among other things, is a kind of instrument for guaranteeing the implementation of the principle of the rule of law in the activities of other state entities) ; 2) legality (the statutory basis of cases concerning the application of sanctions on the applications of the subjects of power is clearly defined in the relevant laws, since the subject of power can apply to an administrative court only in cases clearly defined by law); 3) reasonableness (actions of the subject of power should be justified, that is, made taking into account all the circumstances that are relevant for the decision (action)); 4) impartiality (when applying to the administrative court, the authorities should express their will must be impartial, prudent, objective and conscientious);

5) equality before the law, preventing all forms of discrimination; 6) proportionality (the subject of power should act in accordance with the necessary balance between any adverse consequences for the rights, freedoms and interests of the person and the goals to which this decision (action) is directed; 7) timeliness (for almost all types of cases on the application by the administrative court of sanctions at the request of the subjects of power, the law does not specify the time limits within which such a subject should go to court with a corresponding claim, however, the decision must be taken within a reasonable time, which established by procedural legislation); 8) dispositiveness (it should be noted that the peculiarity of implementing the principle of dispositiveness in cases concerning the application by the courts of sanctions on the applications of the subjects of power is connected with the existence in the administrative proceedings of the institute of conciliation of the parties).

It is determined that the evidence in cases of appeals of the authorities has the following peculiarities: first, the grounds for the application of the authorities with administrative actions are absolutely specified in the law. That is, the main task of the court is to check whether, on the basis of the available evidence, the subject of power has carried out the legal qualification of the act which became the basis for appeal to the administrative court. If such a qualification is right, the administrative court may decide within the law, for example, to impose a fine, expel from Ukraine, deprive of authority, and so on. Secondly, the document on the basis of which the subject of the power of attorney appeals to the administrative court is at the same time evidence in this case. The peculiarity of evidence in cases of petitions of the authorities is that the authority, as the plaintiff, is obliged to prove the existence of certain circumstances, and the defendant (natural or legal person) proves the absence of these circumstances or refutes them. That is, if the defendant did not provide substantiated evidence of its objections, the court must satisfy the claim of the subject of power.

It is substantiated that the peculiarities of the evaluation of evidence in cases of application of sanctions by appeals of the authorities are that its conduct

expresses the qualitative characteristics of evidence (adherence, admissibility, authenticity and sufficiency), which are the conditions of the process of proving and are assessed by internal conviction which should be guided by the decision.

The general rules of proof in cases of appeals of the authorities are disclosed. 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 emphasized that the subject-matter of evidence in individual cases of the application of sanctions by administrative courts is the totality of objectively determined circumstances, which are justified by the subject of power and require the establishment of a public-law dispute.

It is determined that the subject-matter of evidence in individual cases concerning the application of sanctions by administrative courts is limited to only those facts which are relevant for the resolution of the case on the merits and a list of such facts should be established for each specific type of cases, the decision of which falls within the competence of the administrative court.

The subject has been clarified and the limits for proving in individual cases the application of sanctions by administrative courts have been determined. 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.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ 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.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ	
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ	
ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	
1.1. Завдання та функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.....	26
1.2. Справи про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правовий спір.....	63
Висновки до розділу 1.....	85
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	
У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ	
СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	
2.1. Процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.....	89
2.2. Принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.....	123
Висновки до розділу 2.....	155
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ У СПРАВАХ	
ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНИМИ	
СУДАМИ.....	
3.1. Загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень	160
3.2. Предмет та межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.....	176
Висновки до розділу 3.....	206
ВИСНОВКИ.....	208
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	211
ДОДАТКИ.....	231

ВСТУП

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 %¹. Власне ж соціологічне опитування показало, що адміністративним судам довіряє лише 41 % громадян (Додаток Б).

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

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

дослідженні І. Бородин². Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді був предметом дослідження П. Вовк³. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні комплексно вивчав О. Дубенко⁴. В свою чергу, І. Винокурова досліджувала організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів⁵.

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. Галунька, 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. Свиди, 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.

² Бородин 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.

³ 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.

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

⁵ 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);

– *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.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

1.1 Завдання та функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Завданням адміністративного судочинства відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [45].

На перший погляд, виникає враження, що захист згаданих прав, свобод та інтересів здійснюється за зверненнями до адміністративного суду фізичних або юридичних осіб. Але відповідно до частини 4 статті 46 КАСУ громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень [45]:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;
- 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом [45].

Тобто КАСУ прямо визнає, що адміністративне судочинство може здійснюватись і за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Із цього факту В. Щавінський робить висновок, що одним із завдань адміністративного судочинства є й захист інтересів держави [45].

Слід зазначити, що доволі часто такі положення КАСУ піддаються критиці з огляду на невідповідність основному завданню адміністративного судочинства. Так, В. Тарануха вважає, що віднесення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень не зовсім відповідає основному завданню адміністративного судочинства, адже цей правозахисний механізм створювався для захисту фізичних та юридичних осіб від свавілля влади, а не як ще один державний репресивний орган [162, с. 144].

Незважаючи на досить чіткі формулювання завдань адміністративного судочинства, КАСУ містить доволі багато норм, які регламентують здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Тобто можна стверджувати, що законодавець через механізми адміністративного судочинства захищає не тільки індивідуальні, але й публічні інтереси.

Як зазначає М. Тернушак, публічний інтерес в адміністративному судочинстві щодо предмета оскарження буде двостороннім, а саме полягатиме в залежності від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі якщо позивачем у спорі буде фізична чи юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме в тому ж таки визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації. Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт із владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та інших небезпечних суспільних проявів [163, с. 282].

Схожі думки висловлював і Ю. Педько, який писав, що слід визнати, що адміністративний суд дійсно завжди захищає і публічний інтерес, природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень. Адміністративний позов, спрямований на захист публічних інтересів, які потрібно розглядати як об'єктивовані в нормах статутного законодавства суспільно значущі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в основу визначення компетенції (функцій, повноважень та предметів відання) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень. Отже, захищаючи публічний інтерес, суд має забезпечувати передусім правомірність реалізації публічновладних повноважень відповідних суб'єктів у взаємовідносинах із невладними суб'єктами [105, с. 49; 106, с. 153].

Т. Біличенко вважає, що основною метою створення адміністративних судів в Україні було створення ефективного судового контролю за діями й рішеннями виконавчої влади, що має забезпечувати права і свободи людини і громадянина [9, с. 95].

Слушною в цьому контексті є й думка В. Щавінського стосовно того, що пріоритетними завданнями адміністративного судочинства є захист прав, свобод і законних інтересів окремо взятої особи та суспільства від протиправних дій суб'єктів владних повноважень, якими є органи публічної адміністрації та посадові особи, які у своїй діяльності реалізують на практиці завдання та функції держави. Водночас держава має мати і має свої інтереси. Вони можуть певною мірою корелювати з інтересами суспільства та окремо взятої людини (і в цьому сенсі держава представляє та своєю діяльністю відтворює їх інтереси), можуть частково збігатися (коли суспільство є неоднорідним і, як наслідок, інтереси окремих груп є часто різноспрямованими), а можуть і не співпадати (коли держава здійснює непопулярні реформи, влада намагається зробити доленосні кроки, які не знаходять підтримки в суспільстві, забезпечення громадського порядку під

час масових заходів в умовах надзвичайної політизації ситуації тощо). Відтак адміністративний суд серед іншого в певній категорії справ розглядає і захищає також інтереси держави [187, с. 81; 185, с. 143].

На думку М. Смоковича, адміністративне судочинство в Україні є частиною загального процесу глобалізації адміністративного судочинства, яке впевнено розвивається у світі з метою уніфікованого захисту прав людини. Тобто в цій частині ми маємо розглядати глобалізацію як світовий процес впливу на сферу прав людини через призму універсальності цих прав. Оптимальним визначенням глобалізації у сфері прав людини може бути визнання універсального статусу прав людини, закріплення прав і свобод людини та їх захисту на міжнародному рівні. Людство давно усвідомило потребу закріплення основних прав людини з метою їх забезпечення всіма державами світу. Тобто адміністративне судочинство в Україні не тільки є частиною (елементом) глобалізації адміністративного судочинства в Європі, світі, а ще й через адміністративне судочинство та за його допомогою відбувається глобалізація в Україні щодо застосування міжнародних стандартів та міжнародного права для захисту прав і свобод людини [157, с. 69].

У цьому контексті підтримуємо пропозицію А. Комзюка, на думку якого, основне завдання адміністративного судочинства має бути сформульовано таким чином: захист публічних прав, свобод і законних інтересів учасників публічно-правових відносин, за винятком тих, які мають захищатися в порядку конституційного та кримінального судочинства [57, с. 90].

При цьому захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже в зазначених правовідносинах постає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій. Тобто, як правило, з одного боку, – це фактично держава, а з іншого

– фізична чи юридична особа, права якої порушені або обмежені певним суб'єктом владних повноважень [43, с. 32].

Як вважає С. Резанов, закон має надавати посадовій особі можливості самостійно вишукувати шлях для його найбільш правильного застосування, відповідно до завдань, які він ставить, у випадках, коли вирішення таких завдань залежить від конкретних обставин, які неможливо заздалегідь передбачити і кваліфікувати. Застосування дискреційних повноважень – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, установленого правовою нормою [147, с. 483].

С. Гречана вважає, що кожен громадянин, який перебуває у сфері публічних відносин, має право на захист від незаконних дій публічних адміністрацій. Тому запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є не тільки елементом вдосконалення судової системи України та способом розвантаження загальних судів – воно викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму вирішення публічно-правових спорів, що є дуже значним у нашій правовій державі [19, с. 36].

Разом із тим у літературі зустрічаються й досить специфічні погляди на завдання адміністративного судочинства. Так, В. Олефір вважає, що завдання адміністративного судочинства має визначатись не через «захист права», а саме через «розгляд і вирішення адміністративних справ, що відповідає призначенню правосуддя та юрисдикційній функції суду. Такий висновок відповідає кореляційному зв'язку між цим завданням адміністративного судочинства та призначенням адміністративно-процесуального права. Адміністративно-процесуальне право, яке регулює адміністративне судочинство, має своїм завданням забезпечення реалізації норм матеріального адміністративного, конституційного й фінансового права (коли громадяни самостійно не можуть реалізувати свої права через створені перешкоди цьому або виникнення публічно-правового спору із суб'єктом

владних повноважень, вирішити який має адміністративний суд), а тому завданням адміністративного судочинства має бути саме «вирішення справи» (розв’язання публічно-правового спору або усунення публічно-правового конфлікту), а вже матеріально-правовим наслідком (метою) такої судової адміністративно-процесуальної діяльності буде «захист права», що сьогодні помилково визначено як завдання адміністративного судочинства. Отже, «захист права» (як нормативне завдання адміністративного судочинства) може й не відбутися з різних причин (наприклад, за необґрунтованості вимог позивача, неправильності способу захисту права чи його неефективності). Водночас таке завдання, як вирішення адміністративної справи (тобто розв’язання публічно-правового спору із суб’єктом владних повноважень), повністю реалізується незалежно від матеріально-правових наслідків вирішення адміністративної справи [103, с. 100; 70].

На нашу думку, з позицією В. Олефіра погодитись не можна, оскільки за нею процедура є важливішою за мету, на досягнення якої така процедура спрямована. Але без чітко вираженої мети процедура сама по собі втрачає сенс. Для адміністративного судочинства саме його мета, відбита в завданнях, є визначальною, оскільки саме вона визначає його цінність.

Відтак потрібно розібратися, які ж конкретні завдання вирішуються адміністративним судом під час розгляду справ за зверненнями суб’єктів владних повноважень, і як ці завдання співвідносяться з головним завданням адміністративного судочинства.

На сьогодні глава 11 розділу II КАСУ містить норми, які регулюють особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби (стаття 267 КАСУ), особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (стаття 280 КАСУ), особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і

зборів (стаття 283 КАСУ), особливості провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (стаття 284 КАСУ), особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285 КАСУ), особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (стаття 288 КАСУ), особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства (стаття 289 КАСУ) [45]. Усі ці справи розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Суттєвою особливістю таких справ є те, що вони так чи інакше пов'язані із застосуванням примусу. Але в одних випадках це пов'язано з протиправними діями суб'єкта, до якого застосовуються такі заходи примусу, а в інших – безвідносно до таких діянь.

До таких, що не пов'язані з протиправними діями, можна віднести справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби; справи за зверненнями органів доходів і зборів про стягнення коштів за податковим боргом, про зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим, про надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі; справи за адміністративними позовами

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань [45; 153].

На наш погляд, 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 в разі його порушення приватними особами при недопущенні зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом і вирішення у судовий спосіб суперечок між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

Проте більшість справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень так чи інакше пов'язана із застосуванням санкцій за вчинення різноманітних правопорушень. Для того, щоб виокремити види адміністративних справ, які пов'язані із застосуванням санкцій, звернемося до визначення санкцій.

Сам по собі термін «санкція» може мати різне змістовне наповнення. Він походить від латинського *sanction (sanctionis)* – «непорушний закон» – і означає: 1. Схвалення 2. Затвердження вищою інстанцією 3. Заходи впливу, покарання в разі порушення закону і т.д. [25, с. 504]. Одразу слід відзначити, що у сфері юриспруденції цей термін, як правило, використовують у його останньому значенні.

Наведемо деякі приклади визначення понять санкцій. Так, Д. Часовников визначає, що під адміністративно-господарськими санкціями за правопорушення на ринку цінних паперів можна розуміти визначену законом систему заходів організаційно-правового або майнового характеру, що застосовуються уповноваженим державним органом до суб'єктів господарювання зі спеціальним статусом за порушення визначених законодавчими актами правил та умов здійснення діяльності на ринку цінних паперів під час розміщення, обігу та обліку цінних паперів і спрямовані на покарання правопорушників, припинення правопорушення або ліквідацію його наслідків [178, с. 120].

Вихідним положенням щодо змісту санкцій можна вважати думку, висловлену основоположником теорії правового позитивізму Г. Кельзенем, який писав, що принцип реагування на певну людську поведінку через винагороду чи покарання є принципом відплати. Винагорода та покарання можуть бути об'єднані в понятті «санкції». Хоча звичайно, коли говорять про санкцію, мають на увазі не винагороду, а лише покарання, себто супровідне зло, що є наслідком певної поведінки й виявляється у формі позбавлення певних благ, як от: життя, здоров'я, свободи, честі, майна [40, с. 37; 170, с. 56].

Дійсно, і в українській правовій традиції термін «санкція» не прийнято пов'язувати з винагородою, натомість він практично завжди пов'язується з реакцією на протиправну поведінку.

У науці права термін «санкція» використовується переважно як назва елементу структури норми права. Відповідно до найбільш усталених поглядів, норма права складається з трьох елементів – гіпотези, диспозиції та санкції. Гіпотеза є частиною правової норми, яка містить вказівку на конкретні життєві обставини, умови, за яких ця норма вступає в дію, реалізується. Диспозиція – складова норми, в якій міститься саме правило поведінки, вказівки на права та обов'язки сторін – учасників правовідносин, що виникають і реалізуються на основі відповідної норми. І нарешті, санкція – це частина правової норми, в якій визначаються наслідки її порушення або невиконання, передбачаються заходи державного впливу відносно її порушників [77, с. 337].

Такі погляди в теорії права є домінантними, і ми також дотримуємося відповідної точки зору, проте з урахуванням думки О. Лейста. Він уважав, що «логічна структура» правової норми є додатком до норми права загальнотеоретичної, філософської формули будь-якої норми (як технічної, так і соціальної). Згідно з цією формулою особа, що перебуває в певних умовах (гіпотеза), має діяти згідно із законом, що діє в певних умовах (диспозиція), для уникнення певних негативних для особи наслідків

(санкція). З огляду на це санкцію має будь-яка норма права, але це не означає, що санкція включається до складу окремо взятої норми. При цьому не має значення та обставина, що санкції певних норм, що встановлені актом держави, вказані не в самих цих актах, а в інших, іноді стосовно інших галузей права [66, с. 20-22; 170, с. 59].

На думку окремих дослідників у вузькому розумінні під терміном «санкція» в юридичній літературі прийнято розуміти: а) дозвіл на будь-які дії з боку особи, що наділена відповідною компетенцією (у такому випадку без санкції є юридично неможливим вчинення відповідних дій, наприклад обшуку); б) заходи юридичної відповідальності (стягнення матеріальної шкоди, пені, штрафу, позбавлення волі тощо); в) заходи попереджувального впливу (привід, арешт майна, знесення самовільно збудованих споруд і т. ін.); г) заходи захисту (поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, стягнення аліментів і т. ін.); д) несприятливі наслідки, що настають у результаті неправомірної поведінки самого суб'єкта (позбавлення прав, ліцензій тощо) [104, с. 15].

Хоча іноді зміст санкцій трактується дещо вужче й обмежується виключно заходами відповідальності. Такої думки, зокрема, дотримується Ю. Тихомиров, який вважає, що санкція адміністративно-правової норми містить передбачену нею міру відповідальності за порушення чи ігнорування правил, установлених диспозицією [164, с. 94]. Слід зазначити, що в українських реаліях такий підхід є дещо спрощеним, адже законодавець іноді пов'язує санкції не тільки з каральною функцією юридичної відповідальності, але й з іншими. Прикладом може слугувати стаття 238 Господарського кодексу України, відповідно до якої за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи

організаційно-правового чи майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків [17].

Але для більш повного теоретичного обґрунтування змісту санкцій, на нашу думку, варто використати підхід, запропонований Д. Лук'янцем для обґрунтування принципів побудови нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин⁶. У рамках цього підходу розглядається правопорушення як послідовність причинності, частина якої виглядає таким чином: суб'єкт – діяння – шкода. Суб'єкт у результаті свого волевиявлення (причина) вчинює протиправне діяння (наслідок). У свою чергу це діяння (причина) викликає завдання шкоди певним інтересам або цінностям (наслідок). Загальним наслідком правопорушення має бути реакція, яка має характер впливу на один із трьох зазначених елементів, оскільки кожен із них може бути опосередкованою причиною наслідку [71, с. 109-113].

Реакція на шкоду, якщо вона має матеріальний характер, може виражатись у виникненні обов'язку суб'єкта компенсувати завдану шкоду. Реакція на діяння, якщо воно ще продовжується, може виражатись у діях, спрямованих на його припинення. Але коли шкода не має матеріального характеру, а діяння вже закінчилося, залишається лише один елемент, на який може бути спрямована реакція, – суб'єкт. При цьому причина може бути усунена як способом ізоляції суб'єкта, так і й іншими способами впливу на його волю, як елемент, що визначає діяльність людини. І що особливо важливо, суб'єкт завжди існує в часі на відміну діяння чи його наслідків [71, с. 109-113].

Ґрунтуючись на такому підході, Є. Устименко в рамках дослідження, присвяченого санкціям в адміністративному праві, запропонував таке визначення: Адміністративно-правова санкція – передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, що спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової

⁶ Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: ВТД "Університетська книга", 2006. 367 с. (с.109-113).

норми, полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника та застосовується в адміністративному порядку [170, с. 67].

Також Є. Устименко сформулювала низку спільних ознак, властивих переліченим вище адміністративно-правовим заходам, які застосовуються за порушення банківського законодавства та законодавства про захист економічної конкуренції. Першою характерною ознакою зазначених адміністративно-правових заходів можна вважати те, що всі вони є виявленням реакції уповноваженого суб'єкта на вчинення правопорушення певною особою. Другою характерною ознакою є те, що всі зазначені заходи реалізуються через процедуру адміністративного правозастосування виключно уповноваженими на те суб'єктами. Третя ознака прямо впливає з другої та полягає в тому, що застосування згаданих вище заходів здійснюється в адміністративно-процесуальній формі. Четверта ознака полягає в наявності у згаданих заходів специфічної мети їх застосування, яка полягає в усуненні причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми. Іншими словами, мета їх застосування полягає у відновленні порушеного протиправним діянням правопорядку. П'ята ознака зазначених адміністративно-правових заходів відбиває зміст діяльності щодо досягнення згаданої вище мети їх застосування, а саме усунення наслідків протиправного діяння, його припинення або покарання правопорушника [170, с. 67].

Ураховуючи те, що предметом нашого дослідження є санкції, що застосовуються в порядку адміністративного судочинства, вказівку на адміністративний порядок застосування можна опустити. Відтак під терміном «санкція» у нашому дослідженні пропонується розуміти передбачену законом міру реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника.

У зазначеному сенсі варто познайомитись із досвідом США в регулюванні санкцій. Особливістю системи адміністративної юстиції США є те, що адміністративні спори можуть розглядатися як квазісудовими адміністративними установами, так і судами загальної юрисдикції. Основним нормативним актом у цій сфері є Федеральний закон про адміністративну процедуру 1946 року (у редакції 1981 р.) (Administrative Procedure Act). Відповідно до цього Закону термін «санкція» включає таку, що визначається адміністративним агентством, – повну або часткову [189]:

- А) заборону, вимогу, обмеження чи іншу умову, яка впливає на свободу індивіда;
- В) відмову у праві на засоби захисту;
- С) накладення стягнення або штрафу;
- Д) знищення, вилучення, конфіскацію власності чи відмову у праві на неї;
- Е) оцінку збитків, відшкодування, реституцію, компенсацію, виплату витрат чи винагород;
- Ф) визначення необхідних умов дії, відміну чи призупинення ліцензії;
- Г) ухвалення інших примусових чи обмежувальних заходів [189].

Як видно з наведеного переліку, і американський підхід до визначення змісту санкцій є подібним.

Визначивши підхід до розуміння терміну «санкції», розглянемо заходи, які застосовуються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, із позицій цього підходу.

Так, відповідно до статті 285 КАСУ на підставі звернення суб'єкта владних повноважень адміністративним судом застосовується санкція у вигляді дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Право звернутися з відповідною позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови. Рішення, ухвалене за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата

України, є остаточним і оскарженню не підлягає. У такому разі дострокове припинення повноважень народного депутата може розглядатись як міра юридичної відповідальності [45].

Відповідно до статті 284 КАСУ [45] провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них здійснюється на підставі адміністративного позову Голови Служби безпеки України або його заступника. Але, з точки зору правової природи цих заходів, накладення такого арешту можна вважати заходом забезпечення провадження у справах про відповідні правопорушення.

Як застосування своєрідних санкцій можна розглядати і справи за адміністративними позовами з приводу затримання та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Відповідно до статті 288 КАСУ позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [45].

Варто відзначити, що КАСУ не містить виключного переліку справ, які розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Крім КАСУ, ще декілька законів передбачають можливість розгляду таких справ

адміністративними судами, причому практично всі вони стосуються застосування різного роду санкцій.

Так, характер санкцій має передбачена Законом України «Про громадські об'єднання» [119] заборона громадського об'єднання. Відповідно до статті 28 цього Закону громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4 цього Закону. Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. У разі ухвалення рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету [124].

Підставами застосування такого заходу є правопорушення, а в результаті його застосування відповідний суб'єкт втрачає статус громадського об'єднання.

Відповідно до статті 4 цього ж Закону забороняються утворення та діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного устрою насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки Крім того громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань [119].

Зазначені норми становлять собою конкретизовані вимоги до громадських об'єднань, викладені у статтях 36 та 37 Конституції України [60].

Аналогічні санкції, що застосовуються адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень містить Закон України «Про політичні партії» [130]. Відповідно до статті 19 цього Закону в разі порушення політичними партіями Конституції України, цього та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи, як попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії [130].

Заборона політичної партії має яскраво виражений характер санкції, оскільки є мірою відповідальності політичної партії за порушення Конституції та законів України. Статтею 19 цього ж Закону встановлено, що політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення й діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, цим та іншими законами України [130].

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також ухвалення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно [130].

Аналогічною за наслідками санкцією, яка застосовується адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень, є й передбачене статтею 24 Закону України «Про політичні партії в Україні»

анулювання реєстрації політичної партії. Зокрема цією статтею встановлено, що в разі невиконання політичною партією вимоги частини сьомої статті 11 цього Закону, виявлення упродовж трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України упродовж десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не припускаються [130].

Рішення суду про анулювання реєстрації політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також ухвалення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно [130].

Чинне законодавство України містить також декілька випадків, коли адміністративні суди за позовами відповідних суб'єктів владних повноважень застосовують санкції у вигляді штрафів. Так, частиною другою статті 14 Закону України «Про державні лотереї» встановлено, що до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої

цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів [122].

Аналогічним чином статтею 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» передбачено, що до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів [126].

Як переконаний В. Федоренко, фінансова відповідальність за вчинення цього правопорушення має бути встановлена навіть у більшому розмірі, ніж у чинному законодавстві. Проте її впровадження має бути поєднане з частковою легалізацією грального бізнесу та встановленням кримінальної відповідальності за заборонені азартні ігри. Потрібно на законодавчому рівні розмежувати дозволені азартні ігри та заборонені азартні ігри – кримінально карані діяння та фінансові правопорушення [172, с. 111].

Предметна підсудність зазначених справ була визначена в листі Вищого адміністративного суду від 28.09.2009 р. №1270/13/13-09, згідно з яким справи за позовами органів державної податкової служби (нині органів доходів і зборів – А.Р.) про застосування фінансових санкцій, пов'язаних із заборонаю організації та проведення азартних ігор на території України, належать до юрисдикції адміністративних судів України [69].

Однак нині судова практика по-різному визначає склад правопорушення, за який може бути застосована фінансова санкція: одні суди вважають, що для притягнення відповідальності потрібно встановити вчинення в сукупності дій з організації та проведення азартних ігор та обов'язково встановити факт отримання прибутку від такої діяльності, інші ж

навпаки – що достатньо встановити факт вчинення будь-якого з перелічених у законі діянь [172, с. 111-116].

Другою проблемою при розгляді цієї категорії справ є питання отримання прибутку від зайняття гральним бізнесом. Виходячи з визначення організаторів азартних ігор, наданого в Законі, діяльність організатора має містити ознаки підприємницької діяльності – насамперед бути спрямованою на отримання прибутку. Ця проблема пов'язана з дискусією щодо віднесення грального бізнесу до сфери господарської діяльності, яка регулюється адміністративним правом чи до сфери фінансового права як одного з фінансових інститутів добровільного перерозподілу грошових коштів. Так, судами різних інстанцій неоднаково трактується питання наявності факту отримання прибутку від організації проведення азартних ігор для можливості притягнення особи до фінансової відповідності за зайняття гральним бізнесом. Така ж ситуація з відсутністю в касі чи у гральному обладнанні грошових коштів, які б свідчили про отримання прибутку, тобто фактично розміщення грального обладнання в приміщенні без грошових коштів у ньому чи в касі закладу, на думку частини судів, не може свідчити про зайняття гральним бізнесом як діяльність, спрямовану на отримання прибутку, і така особа не притягується до відповідальності [172, с. 111-116].

Ще одним прикладом застосування штрафів адміністративним судом за зверненнями суб'єкта владних повноважень є Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» [120], який визначає правові, економічні та організаційні засади державної політики щодо виробництва, експорту, імпорту, оптової та роздрібної торгівлі цукром. Відповідно до статті 9 цього Закону, за порушення його норм юридичні та фізичні особи притягаються до відповідальності згідно із законами України. У разі поставок цукру на внутрішній ринок понад встановлену квоту або реалізації його за цінами, що нижчі від визначеної мінімальної ціни, з суб'єкта підприємницької діяльності стягується штраф у розмірі подвійної вартості цукру, реалізація якого здійснена з порушенням встановленого порядку.

У разі неподання або несвоєчасного подання суб'єктами підприємницької діяльності декларації про обсяг цукру, що перебуває у їх власності, чи зазначення в декларації неповних або недостовірних даних з таких суб'єктів стягується штраф у розмірі від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [120].

Зазначені штрафи стягуються до місцевого бюджету за місцем реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, винного в порушенні норм цього Закону. Рішення про стягнення штрафів приймаються судом.

Хоча в цьому Законі прямо не вказано про компетенцію адміністративного суду щодо застосування передбачених Законом штрафів, проте в листі Вищого адміністративного суду від 22.10.2010 № 1464/11/13-10 щодо надання методичної допомоги стосовно того, чи можуть бути рішення територіальних органів Державної інспекції з контролю за цінами про застосування адміністративно-господарських санкцій предметом судового розгляду, прямо зазначено: «З аналізу зазначеної норми вбачається, що територіальним органам Державної інспекції з контролю за цінами не надано права постановляти рішення про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру». Питання застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання та їх стягнення має вирішуватись судом у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [68].

Як видно з наведеного переліку, предметом таких справ є різні відносини. При цьому варто звернути увагу, що на відміну від адміністративних справ, пов'язаних із оскарженням рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, на перший погляд, відсутній елемент спору в тому вигляді, в якому він має місце у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб.

Але всі справи так чи інакше пов'язані з потребою забезпечення неупередженості при ухваленні суб'єктами владних повноважень рішень, які в певний спосіб зачіпають чи обмежують права громадян чи інших суб'єктів. Власне в кожній такій справі, вирішення якої віднесено до компетенції адміністративного суду, суб'єкт владних повноважень міг би і сам ухвалити відповідне рішення. Але для того, щоб виключити можливі зловживання владою з боку таких суб'єктів, до процедури вирішення таких справ введено додатковий елемент, якій реалізується як процедура адміністративного судочинства. Власне цим і зумовлюється існування того факту, що частина таких справ розглядається в особливому порядку, відмінному в певних рисах від традиційного адміністративного судочинства.

У літературі саме і звертається увага на інституціональну незалежність суддів від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та функціональну незалежність суддів у системі адміністративного судочинства як на перевагу судової форми захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина [155, с. 90].

Аналіз статей КАСУ, якими регламентується розгляд справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень, показує, що функції та завдання адміністративного суду в кожному випадку є різними, відтак потрібно розглянути відповідні ситуації окремо.

Відповідно до статті 285 КАСУ позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Верховного Суду. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови. Рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України виконується негайно. Подання апеляційної скарги на таке рішення не перешкоджає його виконанню. Апеляційна скарга на судові рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень

народного депутата України може бути подана до Великої Палати Верховного Суду упродовж десяти днів із дня його проголошення [45].

Цілком очевидно, що дострокове припинення повноважень народного депутата України є мірою конституційної відповідальності парламентарів за правопорушення у вигляді порушення вимог щодо несумісності. Імперативна заборона суміщати статус народного депутата із заняттям деяких посад та виконанням певних видів діяльності є складовою правового статусу народного депутата, і порушення цієї заборони повинно мати відповідні правові наслідки. Але оскільки народний депутат України є складовою колегіального органу, а саме Верховної Ради України, а також у силу потреби реалізації принципу поділу влади, сам парламент не може примусово позбавляти повноважень своїх членів.

За таких умов цілком логічним є наділення відповідними повноваженнями одного з органів судової влади, що забезпечує функціонування системи стримувань і противаг як складової механізму поділу влади. Таким чином, у такому разі адміністративний суд виконує функцію застосування санкцій до народного депутата, що у свою чергу є припиненням відповідного правопорушення, яке полягає в недотриманні заборони щодо суміщення.

У свою чергу завданням адміністративного судочинства у таких справах є забезпечення функціонування механізму очищення складу парламенту від осіб, які порушують вимоги щодо несумісності. Тут чітко проглядає реалізація публічного інтересу, але варто звернути увагу і на той факт, що, з іншого боку, суд має захистити інтереси й особи, яка фактично обвинувачується в порушенні вимог сумісності. Саме судова процедура і дає можливості такій особі реалізувати своє право на захист.

Відповідно до статті 280 КАСУ органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм

місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо) [45].

Ця стаття КАСУ є однією з найбільш контраверсійних. Право на мирне зібрання є одним із конституційних прав людини і громадянина, але, як і будь яке інше суб'єктивне право, воно не повинно бути абсолютним. Якщо мирне зібрання несе ризики створення небезпеки іншим громадянам або можливості уповноважених правоохоронних органів не дозволяють гарантувати безпеку під час проведення таких зібрань, воно може бути заборонено. Очевидно, що використання інших мотивів для обмеження конституційних прав людини і громадянина є неприпустимим, відтак адміністративний суд, розглядаючи справи за статтею 280 КАСУ, здійснює функцію попередження різного роду правопорушень, які можуть бути вчинені в умовах проведення мирних зібрань. Це власне підтверджується в частині дев'ятій цієї ж статті, відповідно до якої суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У разі встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань суд має обґрунтувати у постанові необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження. Якщо для досягнення цілей такого обмеження достатньо застосувати менш обтяжливий для відповідача спосіб обмеження, ніж запропонував позивач, суд зобов'язаний його застосувати [45].

Тобто в зазначених справах поряд із захистом публічного інтересу адміністративний суд захищає і права окремих громадян – потенційних учасників мирних зібрань від можливих правопорушень. Дійсно, в сучасних умовах часто можна спостерігати зловживання такими заборонами із суто

політичних мотивів, але такі зловживання можна обмежити, встановивши чіткі вимоги щодо доказування суб'єктом владних повноважень дійсної небезпеки від проведення мирних зібрань. Це частково відображено в частині сьомій статті 280 КАСУ, відповідно до якої позивач має обґрунтувати потребу встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження [45].

Відповідно до статті 267 КАСУ право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб [45].

Як і в попередньому випадку, тут ми маємо справу з механізмом реалізації повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в ситуації, коли йдеться про обмеження конституційних прав людини і громадянина, які не є абсолютними. Завданням адміністративного суду в таких справах фактично є підтвердження вагомості мотиву суспільної потреби при примусовому відчуженні земельної ділянки. Передання повноважень щодо ухвалення рішення про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби до адміністративного суду має забезпечити об'єктивність такого рішення, а також захистити власників земельної ділянки та відповідних об'єктів від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Тобто і тут, незважаючи на те, що справа спрямована на забезпечення публічного інтересу, завданням адміністративного судочинства стає захист прав власника земельної ділянки від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Стаття 283 КАСУ передбачає шість випадків, коли справа розглядається адміністративним судом за зверненнями органів доходів і

зборів. Зокрема, провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо [45]:

- 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- 3) надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі;
- 4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;
- 5) стягнення коштів за податковим боргом;
- 6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [45]..

Заява подається до суду першої інстанції упродовж 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності у письмовій формі [45].

В усіх зазначених вище випадках рішення могли б ухвалювати відповідні органи доходів і зборів, але передання відповідних справ до компетенції адміністративного суду зменшує ризик зловживання владою такими органами. Адміністративний суд у таких справах є органом незалежним і таким, що не має якогось інтересу в ухваленні відповідних рішень. У таких справах відбувається своєрідне страхування об'єктивності та доцільності ухваленого рішення за рахунок уведення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта. Тобто, іншими словами, знову реалізується завдання захисту прав платників податків від потенційних зловживань з боку

суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті варто згадати, що дослідники серед переваг адміністративно-судової форми захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина часто звертають увагу на інституційну та функціональну незалежність суддів від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [155, с. 90].

Власне можна стверджувати, що адміністративний суд у таких справах здійснює свою контрольну функцію, але дещо у специфічний спосіб. Так, на думку С. Ківалова, контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень, здійснюваний у процесі юрисдикційної діяльності судів, характеризується низкою особливостей, відмінних від політичного та адміністративного контролю. По-перше, юрисдикційний контроль здійснюється особливого роду органом, незалежним від сторін спору, має владний потенціал, підкріплений правом судити й виносити обов'язкові до виконання рішення. Таким органом є адміністративний суд, що діє в рамках судової влади. Положення, яке займає цей орган у системі поділу влади і в рамках відповідної гілки влади, зумовлює обсяг юрисдикційного контролю та його ефективність. По-друге, юрисдикційний контроль може ініціюватися лише на підставі заяви особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним правовим актом. Навіть маючи інформацію про неправомірні дії суб'єктів публічної влади, суддя самотійно за обов'язком служби не може порушити справу. Звернення заявника має містити вказівку на те, яке з його прав порушено або який із законних інтересів ущемлений, і хто, який суб'єкт владних повноважень має нести за це відповідальність. По-третє, доведення, використані для обґрунтування претензії заявника, повинні мати характер правових аргументів. Виключення становлять посилання на такі категорії, як доцільність, гуманність, розумність, якість управління, які при цій формі контролю є неприпустимими. Для судді є важливими лише ті обставини, які мають юридичне значення (невідповідність адміністративного акта закону, неточний виклад фактів, порушення юридичної процедури тощо). По-

четверте, юрисдикційний контроль має більш глибокий і деталізований характер і відрізняється більш формалізованою процедурою розслідування й розгляду справи. По-п'яте, процедури юрисдикційного контролю, як правило, є краще розробленими і більш формалізованими, ніж адміністративний і парламентський контроль. По-шосте, юридичний контроль здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи. У цьому рішенні суддя має чітко й виразно відповісти на всі пункти отриманої заяви, яке за всіх умов, на відміну від адміністративного акта, має обов'язково мотивований характер [41, с. 17-19].

Таким чином, функціональне навантаження адміністративного судочинства полягає в установленні належного механізму правоохорони у сфері забезпечення виконання законодавчих положень щодо дотримання органами публічної влади під час реалізації ними владних управлінських функцій прав, свобод і законних інтересів громадян та гарантуванні належної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного управління [41, с. 17-19].

Іншими словами, функція контролю у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень реалізується через функцію страхування об'єктивності та доцільності рішень суб'єктів владних повноважень.

Таку ж саму функцію виконує адміністративний суд і в разі, передбаченому статтею 284 КАСУ. Відповідно до цієї статті провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них здійснюється на підставі позову Голови Служби безпеки України або його заступника [45].

Але наведеними вище положеннями КАСУ не вичерпуються всі випадки розгляду адміністративними судами справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Ще більш яскраво функція страхування об'єктивності та доцільності рішень органів виконавчої влади виявляється у справах щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Як приклад таких заходів реагування можна привести заходи, визначені у статті 68 Кодексу цивільного захисту України. Частиною другою цієї статті визначено, що в разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту в порядку, установленому законом. У свою чергу відповідно до ч. 2 статті 70 Кодексу цивільного захисту України повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, ділянок, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг здійснюється виключно за рішенням адміністративного суду [47].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема

належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [129].

Іншими словами, метою здійснення державного нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Застосовуючи відповідні заходи реагування, суд має розуміти, що метою їх застосування є не просто завдання певних обмежень суб'єкта господарювання, а лише захист прав та інтересів інших осіб, які можуть постраждати, якщо такі заходи реагування не будуть вжиті. Тобто первинними права та інтересами, які потребують захисту, є не права та інтереси самого суб'єкта господарювання, а права та інтереси інших осіб, яким загрожує небезпека від протиправної діяльності такого суб'єкта.

Як відзначає Н. Задирака, саме з метою унеможливлення зловживання випадками застосування жорстких заходів щодо обмеження діяльності суб'єктів господарювання, що часто виявлялися необґрунтованими, та з метою зменшення адміністративного тиску з боку органів контролю на фізичних та юридичних осіб усіх форм власності Держпідприємництвом на виконання п.76.3 Національного плану дій на 2013 рік було внесено до Верховної Ради України проект Закону України №353-VII, яким передбачалося, що саме застосування заходів реагування щодо суб'єктів господарювання (зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, робіт, надання послуг тощо) здійснюється виключно за підтвердженням обґрунтованості цих заходів в адміністративних судах в усіх сферах державного нагляду (контролю) [29, с. 116].

Прикладом є справа № 804/654/18, у якій Позивач звернувся до адміністративного суду з вищезазначеним позовом, в якому просив суд застосувати заходи реагування у вигляді повного зупинення експлуатації (роботи) об'єкта, а саме будівлі за адресою: Дніпропетровська область, Новомосковський район, смт. Губиниха, вулиця Берегового, будинок 17 Комунального закладу «Дошкільний навчальний заклад "Івасик-телесик"»

Губиниської селищної ради (код ЄДРПОУ 38592909), до повного усунення порушень, шляхом заборони експлуатації та зобов'язання зупинити експлуатацію вищезазначеного об'єкта. На обґрунтування заявлених позовних вимог позивач зазначив, що при проведенні позапланової перевірки відповідача було виявлено ряд порушень вимог законодавства у сферах цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки. Виявлені в ході перевірки порушення зафіксовані в акті перевірки від 10.11.2017 р. № 183, а також подальша експлуатація об'єктів КЗ «Дошкільний навчальний заклад "Івасик-телесик"» Губиниської селищної ради із вищезазначеними порушеннями пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. Ухвалою суду від 24.10.2018 року було ухвалено до провадження та продовжено розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з викликом (повідомленням) сторін [80].

Як уже згадувалося вище, відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів [122].

Відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону гравального бізнесу в Україні» до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри

підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів [126].

Аналіз статей наведених вище законів дає підстави стверджувати, що роль адміністративного суду у цих справах є нетиповою. Ураховуючи той факт, що штрафи в обох випадках є абсолютно визначеними, для ухвалення рішення про їх накладення не має сенсу вивчати обставини, які традиційно вивчаються органами адміністративної юрисдикції при застосуванні різноманітних санкцій фінансового характеру. Інша річ, що штрафи тут застосовуються разом із конфіскацією відповідного обладнання. Саме наявність серед мір відповідальності конфіскації й пояснює, на нашу думку, мотив визначення адміністративного суду як органу, який має застосовувати відповідні заходи відповідальності. Відповідно до Конституції України конфіскація може провадитись тільки судом, відтак адміністративний суд тут відіграє роль органу, який може легально застосовувати такий захід юридичної відповідальності, як конфіскація. У літературі такий тип юридичної відповідальності отримав назву «адміністративно-судова відповідальність» [91, с. 104].

Як видно з наведеного переліку справ, які розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, предметом таких справ є різні відносини. При цьому варто звернути увагу, що на відміну від адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень уявляється відсутній елемент спору. Практично в кожному з розглянутих випадків за допомогою адміністративного суду знімається відповідальність за ухвалення рішень з органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які в той чи інший спосіб обмежують права фізичних чи юридичних осіб.

Підсумовуючи вкладене можна зробити висновок про те, що в більшості справ, які розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди виконують функції, відмінні від традиційних. Зокрема адміністративні суди у таких справах виконують роль органу, який здійснює застосування заходів юридичної відповідальності, страхування об'єктивності та доцільності ухваленого рішення за рахунок введення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта, а також функцію захисту фізичних чи юридичних осіб від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Власне ці функції й відображають завдання адміністративного судочинства у справах, що розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

На наш погляд, 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, коли 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 попереджають і нейтралізують правопорушення в різних сферах суспільства;

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

5) компенсаційна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси осіб, а також

здійснюється об'єктивація доцільності ухваленого рішення шляхом введення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта.

Що стосується співвідношення зазначених завдань адміністративного судочинства із завданням адміністративного судочинства, визначеним у статті 2 КАСУ, то, на нашу думку, з доктринальної точки зору тут немає жодних суперечностей. Так само, як і у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень відбувається захист прав фізичних чи юридичних осіб. Але механізм захисту тут є принципово іншим.

Загалом завданнями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є такі:

- забезпечення публічного інтересу держави в разі 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 в судовий спосіб суперечок між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень у різних сферах суспільного життя.

У справах за зверненнями фізичних чи юридичних осіб адміністративний суд розглядає факти, які вже мають місце, і з точки зору позивача має місце неправомірне рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Тобто порушення розглядається *post factum*. Натомість у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень адміністративний суд мусить не допустити порушення прав і свобод фізичних чи юридичних осіб, до яких мають бути застосовані різноманітні заходи примусу. Тобто тут здійснюється, так би мовити, превентивний захист.

Щоправда, варто зазначити, що висловлена нами позиція може існувати тільки в межах доктринального тлумачення норми частини першої статті 2 КАСУ, проте при практичному застосуванні цієї норми в реальних справах про застосування адміністративними судами санкцій можуть виникнути проблеми. Відповідно до статті 242 КАСУ рішення суду має ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права за умов дотримання норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, із наданням оцінки всім аргументам учасників справи. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом [45].

Без сумніву, верховенство права є доктринальною ідеєю, відповідно до якої мають діяти всі носії влади. На погляд Н. Писаренко, за сучасних умов закріплення у приписах національного процесуального закону всіх обов'язкових елементів верховенства права є розумним; відповідні приписи виглядатимуть практично застосовними, оскільки наповнять сполучення слів «верховенство права» конкретним змістом, зрозумілим як представникам судової влади, так і приватним особам, вимушеним звертатися до останніх за захистом своїх прав [109, с. 50].

Принцип верховенства права є головним принципом правосуддя, який лежить в основі будь-якого судочинства, а принцип законності є гарантом реалізації права. На сучасному етапі розвитку правових концепцій існує думка щодо потреби гармонійного поєднання принципу верховенства права та принципу законності в принцип «правозаконності». У результаті такого поєднання наукова спільнота пропонує забезпечити основні потреби суспільства в справедливому судочинстві та створити жорсткий контроль за дотриманням законів [38, с. 130].

Є цілком очевидним, що оскільки стаття 242 КАСУ має назву «Законність і обґрунтованість судового рішення», вимога про те, що судові рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом, є частиною вимоги щодо законності та обґрунтованості судового рішення [45]. На це звертає увагу Д. Лук'янець, констатує в такому випадку наявність смислової колізії [73, с. 83].

Принцип законності в адміністративному судочинстві визначається тим, що суд у своїй діяльності при вирішенні справ має правильно застосовувати норми матеріального права щодо конкретних правовідносин, а також тим, що здійснення правосуддя не можливе без додержання норм адміністративного судочинства. Уся діяльність суду підпорядкована чинному законодавству щодо здійснення адміністративного судочинства і здійснюється у визначеному ним процесуальному порядку. Таким чином, принцип законності в адміністративному судочинстві передбачає вимогу до адміністративних судів розглядати та вирішувати справу відповідно до Конституції та законів України, суворо дотримуватися норм матеріального і процесуального права [93, с. 252].

У силу цієї норми в суду виникає обов'язок обґрунтувати в судовому рішенні те, яким чином рішенням про застосування відповідної санкції досягається мета адміністративного судочинства, а саме здійснюється ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Якщо такого обґрунтування в судовому рішенні не буде, це створює формальні підстави для апеляційного оскарження з мотивів необґрунтованості судового рішення, а відповідно до статті 308 КАСУ суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність й обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів і вимог апеляційної скарги [45].

Відповідно до статті 315 КАСУ, за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково чи залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;
- 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;
- 5) скасувати судові рішення й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;
- 6) у визначених цим Кодексом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) й ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 частини першої цієї статті [45].

Якщо проаналізувати визначені у статтях 316–320 підстави ухвалення відповідних рішень апеляційним судом, то неважко переконатися, що йому потрібно ухвалити рішення – залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін.

Відтак наявна колізія створює умови для формального апеляційного оскарження із заздалегідь відомим його результатом, і це може служити для невиправданого затягування справи та відтермінування набуття рішенням суду законної сили.

Крім того, оскільки відповідно до частини першої статті 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, у судовому рішенні треба ще й показати, що при застосуванні санкцій за

зверненням суб'єкта владних повноважень дійсно вирішувався спір у сфері публічно-правових відносин. Це питання є досить складним, а тому оцінювання справ про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень ми здійснимо в наступному підрозділі окремо.

Очевидно, що для того, щоб усунути зазначену суперечність, потрібно уточнити зміст завдань адміністративного судочинства з урахуванням того, що юрисдикція адміністративних судів поширюється і на справи про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Це можна зробити, наприклад, таким чином: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також з метою попередження порушень ними прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Зазначена поправка приведе завдання адміністративного судочинства відповідно до обсягу законодавчо визначеної юрисдикції адміністративних судів.

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

1.2. Справи про застосування санкцій адміністративними судами як публічно-правовий спір

Відповідно до частини першої статті 4 КАСУ, адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. У свою чергу публічно-правовий спір – це суперечка, у якій:

- хоча б одна сторона здійснює публічновладні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і суперечка виникла у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і суперечка виникла у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [45].

Таке нормативне визначення поняття «адміністративна справа» і є ключовим для розуміння меж компетенції адміністративних судів. Оскільки юрисдикцією адміністративних судів охоплюються і справи про застосування адміністративними судами санкцій за позовами суб'єктів владних повноважень, виникає потреба розглянути відповідні справи з точки зору наявності у них ознак публічно-правового спору. Але спочатку слід визначитись із такими ознаками на підставі положень, що сформувались у науці адміністративного права.

Як вихідне можна взяти положення про розмежування приватно-правових і публічно-правових спорів. Як стверджує Н. Хлібороб, приватно-правовий спір потрібно розуміти як юридичний конфлікт, який виникає між фізичними, юридичними особами з правових відносин, що ґрунтуються на засадах юридичної рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності

та вирішуються відповідно до норм приватного права. А публічно-правовими спорами потрібно визнавати юридичні конфлікти, які виникають у сфері публічної влади та пов'язані з реалізацією цієї влади; одним з їх учасників є суб'єкт, наділений публічними повноваженнями; суперечка вирішується відповідно до норм публічного права [173, с. 30].

Визначати природу та ознаки публічно-правового спору можна двома шляхами. Перший – дослідження норм права, що регламентує вирішення спорів, які відповідно до законодавства належать до публічно-правових, і виходячи з цього – висновок про природу таких спорів. Другий шлях полягає в реалізації доктринального підходу, який передбачає з'ясування сутності категорії «спір», виділення його ключових ознак та проекції на сферу публічно-правових відносин.

З позицій першого підходу в літературі виділяють: міждержавні (дипломатичні) спори, які вирішуються відповідно до норм міжнародного публічного права; спори щодо конституційності актів вищих органів державної влади та інші, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України, які забезпечуються нормами конституційного права; спори, що виникають при застосуванні до фізичних осіб кримінальної відповідальності і регулюються нормами кримінально-процесуального права; спори фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації, порядок вирішення яких визначається нормами адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права [183, с. 17]

Але слід зазначити, що для досягнення наших цілей такий підхід є малопродуктивним, оскільки він не пояснює, чому власне справи адміністративної юрисдикції є спорами.

Більш прийнятним, на нашу думку, виявляється доктринальний підхід. Його представники (зокрема І. Черняхів [173], М. Жернаков [27], С. Бакуліна [7]) роблять акцент на характеристиці сутності спору як такого і пошуку його ознак у відповідних правовідносинах. При цьому практично всі дослідники згодні з тим, що одним із ключових елементів спору є конфлікт.

У словниковому тлумаченні слово «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, серйозні розбіжності [24, с. 417]. Що ж стосується юридичного конфлікту, то, на нашу думку, його сутність найбільш точно відображає позиція, що юридичний конфлікт – це відкрите протистояння між двома (і більше) суб'єктами права, яке зумовлене суперечностями їх юридично значущих інтересів, що зумовлює настання юридичних наслідків і долається за допомогою юридичних засобів, методів і технік. До юридичних конфліктів зокрема відносяться: конфлікт, що виникає у сфері правового регулювання та вирішується за допомогою правових засобів; конфлікт, що спочатку виникає з суспільних відносин, але вирішується за допомогою юридичних засобів; конфлікт, що виникає у правовій сфері, проте вирішується за допомогою засобів та технік неправового характеру [149, с. 15].

Ознаками юридичних конфліктів пропонується визнати такі:

- 1) юридичний конфлікт завжди реалізується через правові відносини;
- 2) юридичний конфлікт передбачає конфліктну природу правових відносин, яка виявляється в діях сторін конфлікту, що спрямовані одна проти одної;
- 3) юридичний конфлікт нерозривно пов'язаний із нормативно-правовими актами. Виникає з приводу правових явищ, реалізується під дією та із застосуванням правових норм, вирішується на основі нормативно-правового регулювання;
- 4) взаємовідносини сторін завжди виявляються в певній протидії, що складається із суб'єктивного та об'єктивного елементів;
- 5) протидія сторін має бути усвідомленою;
- 6) юридичний конфлікт не є тотожним зі спором, суперечністю. Так, суперечність чи спір може перетворитись у конфлікт лише тоді, коли починають взаємодіяти суб'єкти, що є сторонами конфлікту [6, с. 147].

Вирішення конфлікту є енергоємним і складним процесом, який може приймати різні форми залежно від дій учасників [100, с. 13].

Що стосується поглядів на зв'язок між категоріями «спір» та «конфлікт», то тут є дві позиції: за першою, конфлікт виникає зі спору, однак бувають випадки, коли зі спору не виникає конфлікту [2, с. 307].

Прибічники іншого підходу стверджують, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються в протистоянні сторін. Це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав. Але, факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правового спору, що виникає лише тоді, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги і втручання третьої сторони, що зможе вирішити вказаний спір. Особа може звернутися як до суду, так і до альтернативних способів розв'язання конфліктів. Публічно-правовий спір виникає лише після вчинення юридично значущих дій, які спрямовані на вирішення конфліктної ситуації, що виникла в конкретних матеріальних правовідносинах [2, с. 307].

На думку Н. Хлібороб, категорія «публічно-правовий спір» охоплює широкий спектр правових спорів, які виникають у сфері реалізації публічної влади та вирішуються відповідно до норм публічного права. До основних ознак публічно-правового спору, що характеризують його як вид правового спору, належать такі характеристики: правову основу публічно-правового спору складає гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; публічно-правовий спір виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; правовий спір спрямований на захист та реалізацію прав, свобод та законних інтересів, а також виконання обов'язків особи; реалізація інтересів одного суб'єкта спору в більшості випадків може призвести до неможливості задоволення інтересів іншого суб'єкта; чинним законодавством установлені способи вирішення публічно-правових спорів,

проте вони не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [173, с. 77].

Як уважає В. Щавінський, практична діяльність адміністративних судів із вирішення публічно-правових спорів буде більш адекватно відображати завдання, які стоять перед адміністративним судочинством у разі належного наукового опрацювання категорії «публічно-правовий спір» [186, с. 77].

Слід зауважити, що деякі науковці, зокрема Д. Лученко [75, с. 90-98], вважають термін «публічно-правовий спір» не зовсім коректним, беручи до уваги, що публічне право включає різні інститути й галузі права (приміром, конституційне, адміністративне, процесуальне право) і регулює низку якісно відокремлених сфер суспільних відносин. Отже, публічно-правовий спір є скоріше родовим поняттям, яке охоплює різні спори – конституційні, адміністративні, процесуальні та ін. Розмежування різних видів публічно-правових спорів (а так само і відмежування публічно-правових спорів від спорів приватноправового характеру) вимагає напрацювання відповідних критеріїв. На думку Д. Лученка, жоден із критеріїв, що традиційно виокремлюється в літературі (суб'єкти спору, характер владних відносин між ними, підстави спору), сам по собі не може бути достатнім для проведення розмежування. У такому разі слід застосовувати комплексний критерій, який охоплюватиме всі ці аспекти. З урахуванням цього адміністративно-правовий спір вирізняє серед інших видів публічно-правових спорів таке:

- адміністративно-правовий спір виникає з відносин зі здійснення публічної влади, а отже однією зі сторін цього спору (відповідачем у адміністративній справі) є носій цієї влади – суб'єкт владних повноважень;

- адміністративно-правовий спір виникає саме з управлінських владних відносин і тим самим відрізняється від спорів процесуально-правових, що виникають у сфері правосуддя або дотичних сферах (наприклад, при оскарженні рішень слідчого). При цьому йдеться про публічне управління в широкому сенсі – як будь-яку нормотворчу і розпорядчу діяльність публічної адміністрації, що охоплює й публічне управління у «справжньому», за

виразом В. Авер'янова, сенсі, і діяльність зі сприяння фізичним і юридичним особам у реалізації їх прав, свобод і законних інтересів (адміністративні послуги), і діяльність із захисту порушених прав (розгляд скарг в адміністративному порядку, провадження у справах про адміністративні правопорушення та ін.);

– адміністративно-правовий спір виникає у зв'язку з питанням законності певного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що відрізняє його від спорів конституційно-правових, що мають місце у зв'язку з конституційністю певних актів, а так само відрізняє від одної процесуальні форми цих спорів (адміністративний позов і конституційна скарга);

– захист сторони адміністративно-правового спору, яка вважає свої права порушеними, можливий тільки з використанням способів захисту, передбачених законом. Відповідно адміністративний позов має містити вимоги, які ґрунтуються на таких способах. Натомість цивільний позов або позов у господарській справі може містити вимогу, засновану на способі захисту права, передбаченому в договорі (ч. 2 ст. 16 ЦКУ) [75, с. 90-98].

Стосовно адміністративно-правових спорів варто звернути увагу на точку зору Г. Ткач, яка вважає, що у випадку, коли виникають перешкоди реалізації суб'єктивних прав або створюється ситуація, яка унеможливорює здійснення права, адміністративно-правові відносини набувають конфліктного характеру. Особливість цього конфлікту полягає в тому, що він пов'язаний із реалізацією або порушенням норм права і, відповідно, з виникненням, зміною або припиненням правовідносин між фізичними та юридичними особами [165, с. 156].

Під адміністративно-правовим спором В. Квак розуміє спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання

адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату усіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності. Публічно-правовий спор – це спір із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями [39, с. 129].

Далі підкреслюється, що адміністративно-правовий спір можна розглядати як різновид юридичного конфлікту, специфіка якого зумовлена характером правовідносин, які виникають у сфері функціонування виконавчої влади, – наприклад, при порушенні органом виконавчої влади прав і свобод громадян (юридичних осіб). Така конфліктна ситуація нерозривно пов'язана зі спором про адміністративне право. Адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів. Таке усвідомлення спонукає особу подати офіційне звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду, який уповноважений вирішити такий спір, втрутитись у протистояння правових позицій [165, с. 156].

Н. Писаренко вважає, що адміністративно-правовий спір можна визначити як конфлікт між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, зумовлений виконанням останнім управлінських функцій, що може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням

спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [107, с. 23].

Але, на нашу думку, як відправну точку для подальшого аналізу слід узяти позицію, висловлену Ю. Педьком: «Враховуючи сутнісні та змістові ознаки, публічно-правовий спір – це відкрите протистояння, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням різних норм публічно-правового характеру» [106; 182]. На думку Ю. Педька, для виникнення публічно-правового спору, який підвідомчий адміністративним судам, необхідна наявність як мінімум трьох підстав. По-перше, має сформуватися фактична причина його виникнення – публічно-правовий конфлікт (розбіжності) інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, які пов'язані зі здійсненням владних повноважень щодо реалізації виконавчо-розпорядчих функцій (владних управлінських, за КАСУ) – це матеріальна (фактична) причина публічно-правового спору. По-друге, може бути потрібною наявність формальної (юридичної) причини публічно-правового спору – наявність юридичної (в окремих випадках – і законодавчої) колізії, що може виникнути у процесі здійснення владних повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами і знаходять легальну форму у виданих названими суб'єктами нормативних актах, що суперечать один одному або не відповідають уже існуючим і чинним нормам законодавства. По-третє, потрібно, щоб принаймні одна сторона зі сторін відкрито заявила про стан такого конфлікту з метою його подолання. Офіційне звернення до адміністративного суду припускає публічно-правову констатацію факту його існування і відповідно прагнення вирішення правовими засобами [106; 182].

Загалом 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 з учасників спору з метою захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і публічного інтересу суспільства.

Отже, після визначення точки зору, з якої буде проводитися подальший аналіз, слід звернутись до відповідного нормативного матеріалу.

Суб'єкти владних повноважень мають діяти згідно з другим типом правового регулювання «заборонено усе крім того, що прямо не дозволено законом», що відображено в Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», зокрема 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 відповідно до КАСУ, які виникають у різного роду публічних правовідносинах – міграційної політики, національної безпеки, виборчого процесу, державного контролю та нагляду тощо.

Відповідно до частини сьомої статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду [129].

Справи щодо застосування адміністративними судами відповідних заходів реагування відповідно до п.5 частини першої статті 19 КАСУ відносяться до категорії спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень

у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом [45].

Прикладом такого роду справ можуть бути справи про застосування санкцій, передбачених статтями 68 та 70 Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗУ) [47]. Так, відповідно до статті 68 КЦЗУ, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, зокрема невиконання їх законних вимог, зобов'язані застосовувати санкції, визначені законом. У разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом.

Статтею 70 КЦЗУ визначаються підстави для зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, ділянок, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, а також встановлено, що повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, ділянок, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг здійснюється виключно за рішенням адміністративного суду [47].

Прикладом справи про застосування заходів реагування є справа №810/4906/14, у якій Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Волинській області (позивач) звернулось з позовом до Товариства з обмеженою відповідальністю «Троянда» (відповідач) про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи будівель та

приміщень ТОВ «Троянда». Розглянувши подані документи й матеріали, всебічно і повно з'ясувавши всі фактичні обставини, на яких ґрунтується позов, об'єктивно оцінивши докази, які мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, Окружний адміністративний суд міста Києва постановив застосувати до Товариства з обмеженою відповідальністю «Троянда» (код ЄДРПОУ 30858955) заходи реагування у вигляді повного зупинення подальшої роботи об'єктів, а саме приміщень Товариства з обмеженою відповідальністю «Троянда» [81].

Як видно, законодавець за допомогою зазначених норм створює механізм реагування на порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання із використанням можливостей адміністративного судочинства. Саме той факт, що згадані справи належать до предмета адміністративного судочинства, викликає низку проблем, які пов'язані з практичним застосуванням загальних положень КАСУ в процесі розгляду й вирішення таких справ.

Головною проблемою тут є те, чи можна ставитись до розгляду такого роду справ як до вирішення публічно-правових спорів? Якщо так, то якою мірою у провадженні в таких справах можуть бути реалізовані принципи адміністративного судочинства з урахуванням відповідних процесуальних особливостей.

Якщо проаналізувати ситуацію, пов'язану із застосуванням у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, то можна виявити принаймні дві притаманних публічно-правовим спорам ознаки.

Насамперед існує ситуація правового конфлікту, в який орган державного нагляду (контролю) і суб'єкт господарювання виявляють протилежні інтереси. Орган державного нагляду (контролю) прагне до застосування до суб'єкта господарювання заходів реагування, а суб'єкт господарювання відповідно, хоча б і гіпотетично, прагне уникнути застосування таких заходів. Принциповим також є той факт, що підставою

для застосування заходів реагування до суб'єкта господарювання є порушення ним вимог законодавства. Тобто можна казати й про конфлікт правомірного та протиправного в діяльності суб'єкта господарювання.

Крім того, для застосування відповідного заходу реагування орган державного нагляду (контролю) має звернутись до адміністративного суду, тобто заявити про стан конфлікту.

У такому контексті видається дуже слушним зауваження Ю. Педька стосовно того, що поняття «публічно-правовий спір» не слід пов'язувати виключно із захистом суб'єктивних публічних прав, що і дає змогу схарактеризувати цей спір як такий, що виник із публічно-правових відносин, а не як спір про право публічне [105; 106; 182].

Специфікою розгляду справ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) є те, що ситуація спору тут певною мірою презюмується, оскільки на момент подання адміністративного позову органом державного нагляду (контролю) не відомо, як суб'єкт господарювання поставиться до такого позову. У той самий час частиною першою 189 КАСУ передбачається можливість визнання відповідачем позову, а статтею 162 – подання відзиву на позовну заяву, у якій викладається заперечення проти позову [45].

Другою групою справ про застосування санкцій адміністративними судами є справи про застосування заходів юридичної відповідальності.

У КАСУ згадується як мінімум два заходи юридичної відповідальності. По-перше, у статті 285 КАСУ йдеться про справи щодо дострокового припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності і, по-друге, у статті 288 – про справи щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України [45].

У першому випадку дострокове припинення повноважень Народного депутата України є санкцією за порушення вимог антикорупційного законодавства та законодавства про статус Народного депутата України.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про статус Народного депутата України» [134], народний депутат не має права:

- 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

У свою чергу, відповідно до вимог статті 4 цього ж Закону повноваження народного депутата поряд з іншим припиняються достроково в разі порушення вимог частини першої статті 3 цього Закону. А відповідно до частини другої статті 5 у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду [134].

Аналогічна наведеній вище заборона міститься й у Законі України «Про запобігання корупції» [127]. Відповідно до статті 25 цього Закону особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

- 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [127].

У той самий час одним із видів суб'єктів, про яких йдеться у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і є народні депутати України.

Прикладом оскарження дострокового припинення повноважень народного депутата є справа №800/211/16, у якій у квітні 2016 року ОСОБА_1 звернулася до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції з позовом, в якому просила з урахуванням уточнених позовних вимог визнати протиправним та скасувати рішення XII позачергового з'їзду Партії від 25 березня 2016 року в частині дострокового припинення її повноважень як народного депутата України. Вислухавши доводи осіб, які з'явилися в судові засідання, дослідивши зібрані у справі докази, суд доходить висновку про відмову в задоволенні позову [89].

Такий захід, як дострокове припинення повноважень народного депутата, з повною очевидністю є санкцією за порушення вимог законодавства про статус народного депутата України та одночасно антикорупційного законодавства, і з огляду на те, що він має незворотній характер, він є мірою юридичної відповідальності.

Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності визначаються статтею 285 КАСУ. Відповідно до цієї статті позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається

до Верховного Суду. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови. Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується упродовж десяти днів після відкриття провадження у справі [45].

Рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України виконується негайно. Подання апеляційної скарги на таке рішення не перешкоджає його виконанню.

Другий випадок застосування адміністративними судами санкцій визначено статтею 288 КАСУ, яку присвячено особливостям провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Власне заходом відповідальності тут є тільки видворення іноземців та осіб без громадянства, оскільки такий захід передбачено статтею 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [45; 131], яка міститься у розділі з назвою «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства».

Відповідно до частини першої цієї статті центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України

та їх передання прикордонним органам суміжної держави. Позов про примусове видворення не подається стосовно іноземців та осіб без громадянства, підстави для примусового видворення яких виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон під час їх виїзду з України [131].

Прикладів таких справ багато, зокрема справа №755/11971/18 за адміністративним позовом Головного управління Державної міграційної служби України в місті Києві до громадянина Народної Республіки Бангладеш ОСОБА_3 про примусове видворення та затримання з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі України [87]; справа №725/2893/18 за позовом Чернівецького прикордонного загону Західнорегіонального управління Державної прикордонної служби України до громадянина ОСОБА_4 Федерації ОСОБА_2 про примусове видворення та затримання іноземця [86]; справа №755/12155/18 за адміністративним позовом Головного управління Державної міграційної служби України в місті Києві до громадянина Народної Республіки Бангладеш ОСОБА_1 про примусове видворення за межі України [88].

Але крім випадків, коли законодавством прямо передбачені повноваження адміністративних судів щодо застосування санкцій, які за своїм характером є заходами юридичної відповідальності, існують випадки, коли компетенція адміністративних судів відносно справ про застосування в судовому порядку санкцій у вигляді штрафів чи конфіскації прямо не визначена, проте в порядку здійснення інших видів судочинства це є неможливим.

Наприклад, відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» [122] до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією

гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів.

Аналогічним чином, відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону гравального бізнесу в Україні» [126] до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів.

Такого роду справи на практиці розглядаються адміністративними судами, і власне цей факт не викликає спорів про компетенцію. Водночас виникає питання про те, наскільки взагалі розгляд справ про застосування санкцій, які є заходами юридичної відповідальності, співвідноситься із завданнями адміністративного судочинства і чи присутній у цих справах взагалі публічно-правовий спір?

Що стосується наявності в таких справах публічно-правового спору, то ситуація виглядає дещо складною. Вище вже згадувалося, що для виникнення публічно-правового спору, який підвідомчий адміністративним судам, необхідна наявність як мінімум трьох підстав.

В описаних вище ситуаціях із застосуванням заходів юридичної відповідальності можна виявити як мінімум дві притаманних публічно-правовим спорам ознаки.

Перша полягає в наявності ситуації правового конфлікту, в якому суб'єкт владних повноважень і особа, до якої мають бути застосовані заходи юридичної відповідальності, мають протилежні інтереси. Суб'єкт владних

повноважень прагне до застосування до відповідної особи заходів юридичної відповідальності, а ця особа відповідно не бажає зазнавати відповідного обтяжливого впливу. Принциповим також є той факт, що підставою для застосування заходів юридичної відповідальності є порушення вимог законодавства особою, до якої такі заходи мають бути застосовані.

Крім того, для застосування відповідного заходу юридичної відповідальності суб'єкт владних повноважень має звернутися до адміністративного суду, тобто заявити про стан конфлікту.

Але точка зору суддів в цьому разі може бути прямо протилежною. Так, позиція Вінницького апеляційного адміністративного суду полягає в тому, що при зверненні до суду суб'єктів владних повноважень з метою реалізації владних управлінських функцій, передбачених законами України, предметом судового розгляду є вимоги публічних органів (наприклад, про стягнення узгоджених податкових платежів, штрафних санкцій тощо). За умови неоскарження в судовому порядку таких вимог презюмується, що вони є правомірними, а відтак спір у таких справах відсутній [92].

На нашу думку, твердження про відсутність у відповідних відносинах елементів публічно-правового спору виключає необхідність участі у таких відносинах адміністративних судів. Відповідно до статті 4 КАСУ адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [45]. Тобто законодавець підтверджує, що без спору не може бути адміністративної справи. Інша річ, що спір може мати різну природу, тобто в його основі можуть перебувати різноманітні конфлікти, що й було показано вище. Однак слід звернути увагу на ту обставину, що чинний КАСУ не дуже добре пристосований для розгляду на його підставі справ про застосування заходів юридичної відповідальності.

Для прикладу можна звернути увагу на частину другу статті 2 КАСУ. У відповідній нормі зазначено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони [45]:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;
- 10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

У цитованій нормі КАСУ чітко зазначено, в яких справах вона має застосовуватись. Тим більше в Постанові №2 від 6 березня 2008 року Пленум Вищого адміністративного суду наголосив, що під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди, незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, мають перевіряти їх відповідність вимогам ч.3 ст.2. КАСУ [45].

Відтак формально до справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень ця норма застосовуватись не може. Але враховуючи те, що в ній фактично відображені принципи діяльності органів державної влади, її дію потрібно розповсюдити й на інші адміністративні справи з урахуванням їх специфіки.

Так, можна припустити, що для адміністративних справ про застосування заходів юридичної відповідальності за позовами суб'єктів владних повноважень вимоги частини другої статті 2 КАСУ мають бути

розподілені таким чином: перші три вимоги адміністративний суд має перевірити відносно змісту адміністративного позову. Тобто суд має перевірити, чи дійсно на підставі та в межах наданих повноважень суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду з відповідним позовом. Чи дійсно суб'єкт владних повноважень використовує повноваження щодо звернення до адміністративного суду з тією з метою, з якою це повноваження надано. Чи обґрунтовано, тобто чи дійсно з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення, складено адміністративний позов. Сюди ж можна додати й вимогу щодо перевірки своєчасності звернення з адміністративним позовом.

Що ж стосується решти вимог, то ці вимоги має виконати вже сам адміністративний суд при вирішенні питання про застосування заходів юридичної відповідальності до відповідача у відповідній справі за позовом суб'єкта владних повноважень. Фактично тут ми вже маємо справу із додатковими принципами адміністративного судочинства, які мають бути дотримані на додаток до принципів, визначених у статтях 6-11 КАСУ.

Іншими словами, адміністративний суд під час застосування заходів юридичної відповідальності має діяти безсторонньо (неупереджено), розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації, пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення тощо. Тобто суд також має дотримуватись тих принципів, які є властивими для суб'єктів владних повноважень при реалізації ними повноважень щодо застосування заходів юридичної відповідальності.

Продовжуючи розгляд ознак публічно-правового спору в контексті можливості оцінки з позицій його ознак справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, слід звернути увагу і на законодавчо визначені ознаки публічно-правового спору, що містяться у статті 4 КАСУ.

Як було показано вище, з точки зору доктринального тлумачення відповідних положень КАСУ можна, хоча й з трудом, довести, що у згаданих справах є елементи публічно-правового спору. Але з точки зору логічного тлумачення виникають більш складні проблеми. Відповідно до п.2 частини першої статті 4 КАСУ публічно-правовий спір – це спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [45].

Ознаки публічно-правового спору, викладені в абзацах другому та третьому, абсолютно очевидно не належать до справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, тому розглянемо ознаки, викладені в абзаці першому. Тобто публічно-правовий спір – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Власне інтерес тут представляє та ознака, що спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. Наприклад, чи можна стверджувати, що у справах про дострокове припинення повноважень Народного депутата в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285 КАСУ) спір виникає у зв'язку з виконанням публічно-владних управлінських функцій Головою Верховної Ради України лише на тій підставі, що він має подати відповідну позовну заяву до

адміністративного суду? На нашу думку, навіть якщо припустити, що у відповідній справі можна знайти елементи спору, користуючись доктринальним тлумаченням цієї категорії, то цей спір буде пов'язаний з порушенням відповідним депутатом вимог щодо несумісності, але не з функціями Голови Верховної Ради України.

На нашу думку, вважати, що спір пов'язаний із виконанням або невиконанням суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій, своїм предметом має саме зміст діяльності щодо виконання таких функцій. Натомість в усіх видах справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень предметом є не діяльність суб'єкта владних повноважень, а правопорушення протилежної сторони.

Таким чином можна зробити висновок про те, що справи про застосування санкцій адміністративними судами мають специфічну юридичну природу, яка виявляється в таких чинниках: 1) ці 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.

Крім того, 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 відповідно 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.

Висновки до розділу 1

1. 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 в разі його порушення приватними особами за умови недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом і вирішення в судовий спосіб суперечок між суб'єктами владних повноважень у різних сферах суспільного життя.

2. Завданнями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є:

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

3. 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, коли суб'єкти владних повноважень, реалізуючи відповідну політику держави, впливають на суспільні відносини через здійснення своєї діяльності в публічно-правовій площині;
- 3) правоохоронна, коли суб'єкти владних повноважень, як ініціатори накладення санкцій на правопорушників, попереджають і нейтралізують правопорушення в різних сферах суспільства;
- 4) превентивна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень реалізуються запобігання та недопущення правопорушень у суспільстві;
- 5) компенсаційна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси осіб, а також

здійснюється об'єктивація доцільності ухваленого рішення через уведення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта.

4. 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 з учасників спору з метою захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і публічного інтересу суспільства.

5. Суб'єкти владних повноважень мають діяти згідно з другим типом правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо не дозволено законом», що відображено в Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», зокрема й 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 відповідно до КАСУ, які виникають у різних публічних правовідносинах – міграційної політики, національної безпеки, виборчого процесу, державного контролю та нагляду тощо.

6. Справи про застосування санкцій адміністративними судами мають специфічну юридичну природу, яка виявляється в таких ознаках: 1) такі 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 формі

штрафів чи конфіскацій, які прямо не визначені в адміністративно-процесуальному законодавстві, однак виникають із 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 формі санкцій щодо правопорушника.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

2.1 Процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Специфіка справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлює потребу встановлення відповідних особливостей процесуального регулювання. Аналіз положень КАСУ свідчить, що, незважаючи на досить значні відмінності в характері досліджуваних нами справ, особливості їх процесуального регулювання визначені далеко не в усіх їх видів, хоча у складі КАСУ у розділі II окремо виділено главу 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» [45].

У цій главі КАСУ визначено особливості провадження у справах про застосування двох видів санкцій, а саме особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285); особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення та видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України (стаття 288) [45].

Розглянемо ці особливості більш детально.

Слід зазначити, що особливості провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлюються насамперед особливостями предмета позову.

Так, для справ про дострокове припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285 КАСУ) особливості провадження стосуються:

- особи позивача;
- предметної підсудності таких справ;
- особливостей оскарження рішення у справі;
- строків вирішення справи [45].

Відповідно до статті 285 КАСУ позивачем у таких справах є Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Це зумовлено тим, що лише ці особи можуть виступати у визначених законом випадках від імені Верховної ради України [45].

Для таких справ окремо визначена і предметна підсудність. Відповідно до статті 285 КАСУ дані справи розглядаються Верховним судом. Якщо бути більш точним, то судом першої інстанції тут є Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [45].

Особливості оскарження для таких справ полягають у тому, що в силу положень частин четвертої та п'ятої статті 285 КАСУ апеляційна скарга на судові рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України може бути подана до Великої Палати Верховного Суду упродовж десяти днів із дня його проголошення. Велика Палата розглядає справу в десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи [45].

Слід зазначити, що в попередній редакції КАСУ, яка була чинною до 15 грудня 2017 року, відповідно до статті 180 рішення, ухвалене за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата України було остаточним і оскарженню не підлягало.

Запровадивши в новій редакції КАСУ можливість апеляційного оскарження рішення, ухваленого за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата України,

законодавець тим самим усунув порушення принципу забезпечення права на апеляційне оскарження, яке мало місце в попередній редакції КАСУ. Водночас, на відміну від інших адміністративних справ про застосування санкцій адміністративними судами, в силу положень частини третьої статті 282 КАСУ судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справа про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі порушення ним вимог щодо несумісності набирають сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені [45].

Що стосується строку вирішення таких справ, то частиною другою статті 285 КАСУ встановлено, що адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень Народного депутата України вирішується упродовж десяти днів після відкриття провадження у справі. У попередній редакції КАСУ цей строк дорівнював семи дням [45].

Значно більш складним з точки зору особливостей провадження є провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Для таких справ особливості провадження стосуються:

- особи позивача;
- територіальної підсудності даних справ;
- особливостей оскарження рішення у справі;
- наявності специфічних засобів забезпечення позову;
- строків вирішення справи;

Відповідно до статті 288 КАСУ позивачами у справах за адміністративними позовами з приводу примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України можуть бути:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, тобто Державна міграційна служба України, яка діє у складі МВС України;

- територіальні органи й підрозділи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції;

- органи охорони державного кордону, тобто Державної прикордонної служби України;
- органи Служби безпеки України [45].

Щодо територіальної підсудності статтею 288 КАСУ встановлено, що адміністративні позови про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [45].

Суттєвою особливістю провадження у справах за адміністративними позовами про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України є те, що КАСУ передбачено специфічні засоби забезпечення таких позовів, хоча вони прямо так і не називаються. Так, статтею 289 КАСУ встановлено, що за наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якої подано адміністративний позов про примусове видворення, ухилятиметься від виконання рішення про її примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, або якщо існує ризик її втечі, а так само в разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, яка вчинила порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальним органом чи підрозділом, органом охорони державного кордону або Служби безпеки України подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням цих органів (підрозділів) або за місцезнаходженням пункту тимчасового

перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, позовна заява про застосування судом до іноземця або особи без громадянства одного з таких заходів [45]:

- 1) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України;
- 2) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передання відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;
- 3) взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;
- 4) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

Будучи по суті засобами забезпечення позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України, зазначені засоби за способом свого застосування відрізняються від традиційних засобів забезпечення адміністративних позовів, застосування яких регламентується статтями 150- 158 КАСУ. Головною відмінністю тут є те, що зазначені засоби застосовують у порядку позовного провадження за відповідною позовною заявою, у той час як забезпечення позову на підставі норм статті 151 здійснюється в порядку окремо врегульованого провадження на підставі не позовної заяви, а заяви про забезпечення позову [45]. На нашу думку, це пов'язано з тим, що засоби забезпечення позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України пов'язані з частковим обмеженням свободи фізичної особи, що й потребує більш ретельного й виваженого підходу до вирішення питання про застосування таких заходів.

Крім того частиною третьою статтею 289 КАСУ встановлено, що не можуть застосовуватися взяття на поруки та застава до іноземців та осіб без громадянства, до яких раніше застосовувалися такі заходи, а також стосовно яких є достатні дані про їх причетність до готування та (або) вчинення терористичної діяльності [45].

Частинами четвертою – тринадцятою статті 289 КАСУ визначено і правила застосування зазначених вище засобів забезпечення адміністративного позову. Так, суд під час застосування застави та взяття на поруки письмово роз'яснює іноземцю або особі без громадянства покладені на нього обов'язки:

- 1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю;
- 2) не відлучатися з населеного пункту, в якому іноземець або особа без громадянства тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи;
- 3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання [45].

Взяття на поруки полягає в наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього обов'язків і зобов'язуються за потреби доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов [45].

Внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставодавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України. Заставодавцем не може бути юридична особа державної або комунальної власності чи така, що фінансується з державного чи місцевих бюджетів, або у статутному капіталі якої є частка державної, комунальної власності, або яка належить суб'єкту господарювання, що є у державній або комунальній власності [45].

На практиці бували випадки неможливості практичного застосування судом застави до іноземця в таких категоріях справ. Зокрема, Ренійський РВ ГУ ДМС України в Одеській області не звертався із клопотанням про зобов'язання громадянина ОСОБА_4 ОСОБА_2 Джасім (Uddin Jasim), ІНФОРМАЦІЯ_1, внести заставу та з клопотанням про взяття даної особи на

поруки підприємства, установи чи організації, в зв'язку з тим, що внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, тобто існує імперативний обов'язок Кабінету Міністрів ухвалити такий Порядок. На сьогодні Кабінетом Міністрів України, на виконання ст. 289 КАС України не прийнято порядок внесення коштів на спеціальний рахунок у разі застосування судом застави як заходу до іноземця, який застосовується адміністративним судом у порядку КАС України. Це свідчить про відсутність механізму реалізації судом положень ст. 289 КАС України при застосуванні до іноземця застави, тобто про неможливість практичного застосування судом застави до іноземця.

Ураховуючи наведене сукупно з тим, що коли інші, менш жорсткі заходи (порука та застава) були розглянуті та визнані такими, що не можуть бути застосовані до такої ситуації, ГУ ДМС України вважає, що до громадянина ОСОБА_4 ОСОБА_2 Джасім(UddinJasim), ІНФОРМАЦІЯ_1 слід застосувати найбільш суворий захід, передбачений ч. 11 ст. 289 КАС України, як затримання з поміщенням останнього до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України [84]. Ще одним прикладом є справа № 522/16823/18, у якій ГУ ДМС України в Одеській області не зверталось з клопотанням про зобов'язання громадянина відповідача внести заставу та з клопотанням про взяття такої особи на поруки підприємства, установи чи організації, у зв'язку з тим, що внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, тобто існує імперативний обов'язок Кабінету Міністрів ухвалити такий Порядок [85].

У разі невиконання іноземцем або особою без громадянства обов'язків, покладених судом відповідно до частини четвертої цієї статті, чи вчинення

нею порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців: 1) внесена застава за клопотанням відповідного органу (підрозділу) або за ініціативою суду звертається судом у дохід держави; 2) уповноважений орган (підрозділ) може звернутися до адміністративного суду з позовною заявою про затримання цієї особи з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [118].

Строк затримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, становить шість місяців. За наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи у зазначений строк або ухвалити рішення за заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців [118].

Умовами, за яких неможливо ідентифікувати іноземця чи особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи, є: 1) відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації; 2) неодержання інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства чи документів, необхідних для ідентифікації особи [118].

Наступною особливістю провадження у справах за позовами про примусове видворення іноземців чи осіб без громадянства за межі території України є також те, що таке провадження може бути тільки усним. Так, відповідно до частини другої статті 288 КАСУ адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін. Водночас, розгляд справ про продовження строку затримання іноземця або особи без громадянства може проводитися у режимі відеоконференції, зокрема з трансляцією з іншого приміщення, що перебуває поза межами приміщення суду [45].

Щодо строків розгляду зазначених справ відповідно до частини другої статті 288 КАСУ, адміністративні справи, передбачені цією статтею, розглядаються судом у десятиденний строк з дня подання позовної заяви [45].

У справах про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України передбачено можливості їх апеляційного оскарження, але законом встановлено скорочений строк апеляційного оскарження. Так, відповідно до частини третьої статті 288 КАСУ судові рішення в адміністративних справах, визначених цією статтею, можуть бути подані в десятиденний строк з дня їх проголошення [45].

І нарешті, останньою особливістю провадження у справах про примусове видворення іноземців чи осіб без громадянства за межі території України є те, що в силу частини п'ятої статті 288 КАСУ, за подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах, визначених цією статтею, судовий збір не сплачується [45].

Крім розглянутих вище, провадженню у справах щодо застосування санкцій у випадках, передбачених КАСУ, ще властива низка спільних особливостей. Справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285 КАСУ) та справи про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (стаття 288 КАСУ) належать до категорії так званих «термінових адміністративних справ» про що свідчить їх розташування у параграфі 2 глави 11 розділу II КАСУ, який має назву «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ», і це зумовлює певні особливості апеляційного та касаційного оскарження відповідних судових рішень. Так, відповідно до частини першої статті 271 КАСУ у справах, визначених статтями 285 та 288 цього Кодексу, суд проголошує повне судове рішення, а відповідно до частини другої статті 272 КАСУ суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених цими статтями, не може повертати справу на новий розгляд [45].

На нашу думку, ці положення зумовлені саме вимогою терміновості розгляду відповідних адміністративних справ.

На відміну від двох попередніх випадків, коли особливості провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень чітко визначені в окремих статтях КАСУ, для інших видів справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень таких особливостей не передбачено.

На нашу думку, у цій частині нова редакція КАСУ значно ускладнила діяльність адміністративних судів, особливо щодо розгляду справ про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Необхідність існування особливостей процедури розгляду і вирішення таких справ зумовлена предметом публічно-правового спору, а також специфікою механізму захисту прав громадян та юридичних осіб. Як уже згадувалося в попередньому розділі, у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) здійснюється захист прав суб'єктів господарювання від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень, тобто, з одного боку, роль адміністративного суду полягає в тому, щоб за рахунок усебічного та об'єктивного розгляду всіх обставин справи переконатись у тому, що дійсно існують підстави щодо застосування до суб'єкта господарювання відповідних заходів впливу. З іншого боку, суд має зважати на те, що метою здійснення державного нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища, як це визначено у статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Застосовуючи відповідні заходи реагування, суд має розуміти, що метою їх застосування є не просто завдання певних обмежень суб'єкту господарювання, а лише

захист прав та інтересів інших осіб, які можуть постраждати, якщо такі заходи реагування не будуть вжиті.

Відтак певний дуалізм мети адміністративного судочинства у справах щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) вимагає від суду швидкого, оперативного реагування, оскільки кожен день зволікання з розглядом таких справ може потягти за собою порушення прав та інтересів громадян стосовно якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим процесуальні особливості розгляду і вирішення таких справ мають стосуватись тих характеристик процесу, які впливають на швидкість розгляду справ, а також своєчасне застосування заходів реагування.

Але якщо розглядати зазначені справи в порядку загального позовного провадження, то про будь-яку оперативність реагування не може бути мови. Відповідно до статті 193 КАСУ суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі. Крім того, цією ж статтею встановлено, що суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Тобто з моменту відкриття провадження у справі до отримання рішення може пройти дев'яносто днів. І весь цей час громадяни будуть підлягати небезпеці, яку можна було б усунути шляхом ухвалення швидкого рішення про повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг, як це передбачено частиною другою статті 70 Кодексу цивільного захисту України.

Не є виходом у такій ситуації і застосування механізму спрощеного позовного провадження. Дійсно, відповідно до положень статті 257 КАСУ суд може ухвалити рішення про розгляд такої категорії справ за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідно до статті 258 суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж

розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі [45]. Тобто в такому разі є можливість розглянути відповідну справу у «розумний строк», тобто досить швидко. Тим більше що відповідно до п.11 частини першої статті 4 КАСУ розумний строк – це найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинувинуваних зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Відповідно до частини другої статті 257 КАСУ, за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. Відповідно до частини четвертої за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах [45]:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;
- 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;
- 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Цілком очевидно, що справи щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) до зазначеного переліку не входять, відтак правила спрощеного розгляду можуть бути до них застосовані. Але при цьому потрібно звернути увагу на те, що відповідно до частини третьої

статті 257 КАСУ [45] при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Якщо перші шість питань є цілком зрозумілими, і суд формує ставлення до них, ґрунтуючись на власних уявленнях про сутність справи, то сьомий пункт значно ускладнює ситуацію. Відповідно до статті 259 КАСУ клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі. Але відповідно до частини четвертої цієї ж статті, якщо відповідач у встановлений судом строк подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд залежно від обґрунтованості заперечень відповідача упродовж двох днів із дня її надходження до суду постановляє ухвалу про [45]:

- 1) залишення заяви відповідача без задоволення;
- 2) розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

Якщо відповідач не подасть у встановлений судом строк такі заперечення, він має право ініціювати перехід до розгляду справи за

правилами загального позовного провадження лише у випадку, якщо доведе, що пропустив строк із поважних причин.

Тобто на момент ухвалення справи до розгляду залишається невідомим, за якими ж правилами слід її розглядати – за правилами звичайного позовного провадження чи за правилами спрощеного провадження. І тут, на нашу думку, суд має виходити з пріоритету інтересів тих осіб, права яких, хоч і не у прямий спосіб, має захистити рішення суду у справі щодо застосування заходів реагування з державного нагляду (контролю).

На нашу думку, у попередній редакції КАСУ, що діяла до 15 грудня 2017 року, правила розгляду й вирішення подібних справ були більш коректними щодо мети адміністративного судочинства.

Відповідно до п.5 частини першої статті 183-2 КАСУ (у попередній редакції) зазначені справи розглядалися адміністративними судами в порядку скороченого провадження. Відповідно до частини третьої статті 183-2 КАСУ (у попередній редакції) про відкриття скороченого провадження суд виносив ухвалу, копія якої разом із копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилалася рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу. В ухвалі в обов'язковому порядку зазначалися строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у десятиденний строк з дня одержання такої ухвали та копій документів міг подати заперечення проти позову та необхідні документи або заяву про визнання позову. Відповідно до частини п'ятої цієї ж статті справа має була бути розглянута в порядку скороченого провадження не пізніше п'яти днів з дня подання відповідачем заперечення проти позову [45].

Але це в тому разі, коли для вирішення справи було достатньо тих матеріалів, які мали б бути додані до адміністративного позову чи заперечення на позов. Відповідно до частини четвертої статті 183-2 КАСУ (у попередній редакції) суддя розглядав справу в порядку скороченого

провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав ухвалював законне судові рішення. Проте тільки в разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійшов висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядав справу за загальними правилами, про що постановляв відповідну ухвалу [45].

Іншими словами, у старій редакції КАСУ у справах щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) існував примат скороченого провадження. Натомість у чинній редакції КАСУ вибір виду провадження одразу віддано на розсуд суду.

З набуттям чинності новою редакції КАСУ виникла ще одна проблема, яка стосується розгляду та вирішення справ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Ця проблема полягає у відсутності законодавчо визначеного механізму скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Цілком очевидно, що рішення адміністративного суду про повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, діляниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг має діяти до моменту усунення тих порушень, які стали підставами застосування відповідних санкцій. Це впливає з припинювального характеру зазначених санкцій.

У попередній редакції КАСУ у статті 183-2 такий механізм було передбачено. Так, відповідно до частин дванадцятої та тринадцятої цієї статті особа мала право подати заяву про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), застосованих судом за результатом розгляду справи, передбаченої пунктом 5 частини першої цієї статті, якщо обставини,

які стали підставою для вжиття заходів реагування, перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами. Така заява подавалася до адміністративного суду, який ухвалив постанову про застосування відповідних заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) [45].

Заява про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) підлягала розгляду та вирішенню суддею одноособово з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, упродовж п'яти днів з дня її отримання судом. Неприбуття в судове засідання осіб, яким належним чином повідомлено про час і місце розгляду, не перешкоджало розгляду такої заяви. У разі якщо суд доходив висновку про можливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, він розглядав заяву в порядку письмового провадження. За результатами розгляду заяви суд постановляв ухвалу про задоволення заяви або про відмову в її задоволенні, яка не підлягала оскарженню. Відмова в задоволенні заяви не перешкоджала повторному зверненню до суду із заявою про скасування заходів реагування [45].

На нашу думку, аналогічна норма має бути внесена до чинної редакції КАСУ, оскільки без неї механізм застосування адміністративними судами санкцій припинювального характеру за результатами державного нагляду (контролю) стає неповноцінним і не може бути застосованим.

Особливості предмета публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) викликають проблеми з реалізацією деяких процесуальних інструментів, передбачених КАСУ, зокрема забезпечення позову. Так, відповідно до частини другої статті 150 КАСУ забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо [45]:

- 1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених

чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

У свою чергу статтею 151 КАСУ визначено, що позов може бути забезпечено [45]:

- 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборорою відповідачу вчиняти певні дії;
- 3) установленням обов'язку відповідача вчинити певні дії;
- 4) заборорою іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;

- 5) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється в безспірному порядку.

Із цих формулювань видно, що наявне правове регулювання можливості забезпечення адміністративних позовів не розраховано на забезпечення адміністративних позовів суб'єктів владних повноважень. З іншого боку, виникає питання про те, якими можуть бути засоби забезпечення позову, якщо в позові, наприклад, ідеться про повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг. Зазначена проблема поки що не має очевидного вирішення.

Єдиним виходом тут вбачається віднесення зазначених справ до категорії термінових адміністративних справ (параграф 2 глави 11 розділу II КАСУ) і встановлення мінімальних термінів спрощеного провадження у таких справах. За таких умов засоби забезпечення позову стають непотрібними.

Стосовно процесуальних особливостей застосування в порядку адміністративного судочинства санкцій у вигляді заборони громадських об'єднань чи політичних партій, а також анулювання реєстрації політичної

партії можна припустити, що розгляд відповідних справ також має здійснюватись у порядку спрощеного провадження.

Відповідно до частини першої статті 28 Закону України «Про громадські об'єднання» заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності в порядку, установленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Ураховуючи те, що порядок припинення і юридичних осіб, і громадських формувань здійснюється на підставі одного закону, то можна припустити, що й порядок розгляду справ про їх припинення в рамках адміністративного судочинства також має бути однаковим [119].

Але найбільш проблематичним є те, що КАСУ не визначає особливостей провадження у справах про застосування адміністративними судами штрафних санкцій. На нашу думку, це є наслідком того, що КАСУ з самого початку не був розрахований на здійснення деліктних проваджень у рамках адміністративного судочинства, тим більше, що значна законів, які встановлюють судову юрисдикцію у справах про застосування штрафних санкцій судом за зверненнями суб'єктів владних повноважень, ухвалювалися вже після набуття чинності КАСУ. Проте в новій редакції КАСУ зазначений недолік не було виправлено.

За відсутності встановлених КАСУ особливостей щодо розгляду адміністративними судами справ про застосування штрафних санкцій суди змушені користуватися загальними правилами позовного провадження, які, на нашу думку, не враховують специфіку деліктного провадження.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування

фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів [126].

У свою чергу відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів [122].

Обидва згадані закони не визначають жодних процесуальних засад застосування фінансових санкцій та конфіскації, крім указівки на те, що санкції застосовуються за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів. Це свідчить про необхідність розгляду і вирішення таких справ за правилами позовного провадження в порядку адміністративного судочинства. Така позиція викладена й у Листі Вищого адміністративного суду від 28.09.2009 р. №1270/13/13-09 [67], згідно з яким справи за позовами органів державної податкової служби про застосування фінансових санкцій, пов'язаних із заборонаю організації та проведення азартних ігор на території України, належать до юрисдикції адміністративних судів України.

У зазначеному листі ВАСУ торкається й питань особливостей розгляду справ за позовами суб'єктів владних повноважень на підставі Закону України «Про заборону гравального бізнесу в Україні». Зазначається, що Кодекс адміністративного судочинства України не передбачає особливостей щодо розгляду справ за позовами органів державної податкової служби про

застосування санкцій, пов'язаних із заборонаю організації та проведення азартних ігор на території України. За таких обставин названі спори розглядаються в загальному порядку.

Вимоги до судового рішення, яке може бути ухвалене за результатами розгляду справ, пов'язаних із заборонаю організації та проведення азартних ігор на території України, установлені зокрема главою 5 Кодексу адміністративного судочинства України щодо рішень адміністративного суду першої інстанції та статтею 205 цього Кодексу щодо судових рішень апеляційної інстанції [45; 67].

Повноваження адміністративного суду при вирішенні по суті зазначеної категорії справ визначені статтею 162 Кодексу адміністративного судочинства України з урахуванням приписів статті 3 Закону України від 15.05.2009 N 1334-VI «Про заборону грального бізнесу в Україні». Зокрема, згідно з пунктом 4 частини другої статті 162 цього Кодексу адміністративний суд у разі задоволення адміністративного позову може ухвалити рішення про стягнення коштів з відповідача. У розглядуваному випадку суд може стягнути до Державного бюджету України із суб'єкта господарювання, який порушив заборону щодо організації та проведення азартних ігор на території України, суму штрафу або прибуток (дохід) від проведення азартної гри, як це передбачено статтею 3 Закону України від 15.05.2009 N 1334-VI «Про заборону грального бізнесу в Україні» [45; 67].

Крім того, на підставі частини другої статті 162 Закону України від 15.05.2009 № 1334-VI «Про заборону грального бізнесу в Україні» суд також приймає рішення про конфіскацію грального обладнання, використаного під час вчинення правопорушення у вигляді проведення азартної гри, яка стала підставою для застосування штрафу до суб'єкта господарювання [126].

Наприклад, у справі №2а-3755/10/1570 6 квітня 2010 року Державна податкова адміністрація в Одеській області звернулась до суду з позовом до фізичної особи-підприємця ОСОБА_1, в якому просила стягнути з відповідача фінансову санкцію у вигляді штрафу в розмірі 6952000 грн. з

конфіскацією грального обладнання та з перерахуванням до Державного бюджету України прибутку від проведення азартної гри в розмірі 400 грн. [82]. Ще одним прикладом є справа №2-а-820/110/13-а, у якій Основ'янська міжрайонна державна податкова інспекція м. Харкова Харківської області Державної податкової служби, яка є правонаступником Державної податкової інспекції у Комінтернівському районі м. Харкова звернулась до Харківського окружного адміністративного суду з позовними вимогами до відповідача – Фізичної особи підприємця ОСОБА_2 та просив застосувати до ФОП ОСОБА_2 фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, вилученого відповідно до Протоколу огляду та вилучення УПМ ДПА у Харківській області та відомості про вилучення товарно-матеріальних цінностей від 14.08.2009 року. В обґрунтування позову зазначив, що посадовими особами Державної податкової адміністрації у Харківській області 14.08.2009 року проведено перевірку грального закладу за адресою АДРЕСА_1, який належить відповідачу [83]; та справа №9104/104423/12 у якій Державна податкова інспекція у м. Ужгороді Закарпатської області звернулась в суд першої інстанції з адміністративним позовом до фізичної особи-підприємця ОСОБА_1 в якому просила застосувати до відповідача фінансову санкцію у розмірі 7104000 грн. з конфіскацією 3-х гральних автоматів та стягнути таку в дохід державного бюджету [90].

При цьому судам слід урахувати, що за змістом частини першої статті 3 Закону України від 15.05.2009 № 1334-VI «Про заборону грального бізнесу в Україні» санкція у вигляді конфіскації грального обладнання є обов'язковим додатковим покаранням, яке застосовується в усіх випадках поряд із штрафом за порушення суб'єктом господарювання заборони на організацію та проведення азартних ігор [126].

Але слід зауважити, що цитований вище лист ВАСУ був виданий на підставі норм старої редакції КАСУ. У новій редакції КАСУ, яка набула чинності з 15.12.2017, ситуація дещо інша. Відповідно до частини другої

статті 245 нової редакції КАСУ в разі задоволення позову суд може ухвалити рішення про [45]:

- 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;
- 7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;
- 10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;
- 11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;

12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;

13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

Слід зазначити, що цей перелік є вичерпним і в ньому немає норми, аналогічній нормі частини другої статті 162 КАСУ в попередній редакції. Більше того, цей перелік передбачає можливість ухвалення адміністративним судом рішення тільки про три види санкцій, а саме: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України.

На нашу думку, з урахуванням того, що регулювання меж предметної юрисдикції адміністративних судів не обмежується виключно КАСУ – потрібно доповнити перелік рішень, наведений у частині другій статті 245 КАСУ такими пунктами:

16) про дострокове припинення повноважень народного депутата;

17) про стягнення коштів та/або вилучення майна;

18) про заборону та/або анулювання реєстрації політичної партії;

19) про застосування заходів впливу щодо державного нагляду (контролю).

Крім того, у пп. 7 та 8 згаданого переліку слід замінити слова «об'єднання громадян» на «громадські об'єднання», що буде точно відповідати нормам Закону України «Про громадські об'єднання».

Специфіка деліктних проваджень незалежно від того, в межах якої галузі права вони реалізуються, передбачає вирішення органом, наділеним

юрисдикційними повноваженнями низки спеціальних питань. Так, відповідно до статті 280 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов’язаний з’ясувати: чи було вчинене правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з’ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [45].

Хоча застосування всіх розглянутих вище санкцій у порядку адміністративного судочинства так чи інакше пов’язане з правопорушеннями, з’ясування більшості наведених вище обставин не потрібно. Це впливає з того, яким чином відповідні нормативні конструкції юридичної відповідальності сформульовані в законі. Але практично в усіх розглянутих випадках законодавець формулює лише підстави застосування санкцій, їх вид та розмір.

Більше того, у більшості випадків санкції сформульовані у безальтернативний спосіб, а в тих випадках, коли передбачається застосування санкцій у вигляді штрафу, його розмір є абсолютно визначеним. Єдиним винятком є застосування штрафів адміністративним судом за зверненнями суб’єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», згідно з яким у разі неподання або несвоєчасного подання суб’єктами підприємницької діяльності декларації про обсяг цукру, що перебуває в їх власності, чи зазначення в декларації неповних або недостовірних даних з таких суб’єктів стягується штраф у розмірі від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відтак за умови безальтернативності та абсолютної визначеності санкцій відпадає потреба встановлювати наявність обставин, що

пом'якшують або обтяжують відповідальність. Тим більше, що такі обставини в жодному розглянутому нами законі не визначаються. Немає сенсу навіть установлювати вину особи в учиненні відповідного правопорушення, оскільки суб'єктивна сторона правопорушень, що є підставами застосування санкцій адміністративними судами, у відповідних законах жодним чином не згадується, а застосування аналогії в деліктних провадженнях, як відомо, є неприпустимим.

Практично єдиним питанням, яке має вирішити суд при розгляді відповідної справи, є питання про наявність підстав для застосування санкцій, тобто чи дійсно конкретне правопорушення було вчинене відповідачем. Якщо позивач – суб'єкт владних повноважень – надав достатні докази з цього приводу, суду залишається лише задовольнити позов і власним рішенням застосувати відповідні санкції.

Ця думка власне підтверджується положеннями статті 244 КАСУ. Відповідно до цієї статті під час ухвалення рішення суд вирішує [45]:

- 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Власне відповідь на питання, чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються, і є відповіддю на питання, чи було вчинене відповідне правопорушення. Що стосується інших фактичних обставин, то відповідні закони про застосування санкцій просто не вимагають їх існування, а відповідно й оцінювання.

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, крім, зрозуміло, кримінальної.

Відповідно до статті 193 КАСУ суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті [45].

Тобто розгляд справи по суті має усі шанси завершитися через дев'яносто днів з дня відкриття провадження. Ураховуючи велику завантаженість адміністративних судів і відсутність законодавчо визначених підстав для розгляду справ про застосування санкцій у вигляді штрафів у скорочені строки, важко сподіватись, що адміністративні суди будуть відкладати розгляд інших справ.

Але і цей термін не є остаточним та максимальним. Статтею 255 КАСУ встановлено, що рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або ухвалення постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду. При цьому статтею 309 КАСУ передбачено, що апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження [45].

Тобто в найгіршому випадку рішення адміністративного суду про застосування санкцій у вигляді штрафу може набути чинності через півроку після звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з відповідним позовом. Очевидно, що вважати таку процедуру оперативною не можна.

Крім того, існування для такого роду адміністративних справ загальних для позовного провадження строків дає можливість штучного затягування справи з боку, наприклад, представників відповідача, тобто особи, до якої мають бути застосовані відповідні санкції.

На нашу думку, для всіх 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, на нашу думку, є строк у десять робочих днів.

Крім того потрібно на законодавчому рівні визначити, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження. Перевагами такого способу провадження є те, що відповідно до статті 262 КАСУ [45]:

- розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання;
- підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться;
- суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Зазначені особливості сприяють оперативності розгляду справ. Крім того, відповідно до частини першої статті 257 КАСУ за правилами

спрощеного провадження розглядаються справи незначної складності. А відповідно до частини п'ятої статті 328 КАСУ судові рішення у справах незначної складності не підлягають касаційному оскарженню. Це також сприяє процесуальній економії.

Ще одна проблема, пов'язана з особливостями розгляду адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, – це проблема представництва позивача.

Практично в усіх випадках закон визначає позивачем певний орган державної влади. Так, зі змісту статті 288 КАСУ випливає, що позивачем у справах про примусове видворення іноземців за межі території України можуть бути: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальні органи і підрозділи, органи охорони державного кордону або Служби безпеки України. При цьому адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін [45].

Відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів. Аналогічним чином відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів [122].

Відповідно до частини першої статті 55 КАСУ сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника [45].

Відповідно до частини третьої статті 43 КАСУ здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна

дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [45].

Орган, як такий, представляє собою колектив людей, організований певним чином для виконання певної функції чи функцій. Так, у науці адміністративного права під органом виконавчої влади розуміється частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [8, с. 75-76]. Іноді вважається, що орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), якій наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [1, с. 208].

Але для нашого дослідження принциповим є те, що державний орган становить собою колектив людей, і без їх наявності орган не може здійснювати свої функції.

У силу специфіки органу державної влади як учасника будь-яких правовідносин, він здійснює свою діяльність виключно через фізичних осіб, які займають посади в такому органі. Будь-який орган є колективним утворенням і формує свою волю залежно від виду органу. Одособовий орган учинює юридично значущі дії через керівника органу чи інших посадових осіб, наділених відповідною компетенцією, а колегіальний – через відповідну сукупність людей через ухвалення спільного рішення, найчастіше шляхом голосування.

Відтак для участі в розгляді адміністративної справи в адміністративному суді потрібно визначити конкретних осіб, через яких такий орган буде реалізувати свою адміністративно-процесуальну дієздатність. Цей момент відображений у нормах частин третьої і четвертої статті 55 КАСУ. Відповідно до цих норм юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник [45].

Із формулювань наведених норм видно, що вони торкаються питань представництва суб'єктів владних повноважень, але дещо в різний спосіб. У першому випадку (частина третя статті 55 КАСУ), незалежно від того чи є суб'єкт владних повноважень юридичною особою, чи ні, він бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника [45]. Для державних органів конструкція «член виконавчого органу» не є властивою і у структурі, наприклад, центральних органів виконавчої влади чи їх територіальних підрозділів, виділити окремо «виконавчий орган» неможливо. Натомість такі органи є в органах місцевого самоврядування – наприклад, виконавчі комітети місцевих рад або в суб'єктах господарювання. Іншими словами, в силу цієї норми самопредставництво суб'єктів владних повноважень у справах про застосування санкцій за їх зверненням може здійснювати тільки керівник такого органу.

У другому випадку (частина четверта статті 55 КАСУ), оскільки держава чи територіальна громада за визначенням не можуть бути ні

відповідачами, ні позивачами в адміністративних справах, від імені органу державної влади може діяти також лише керівник.

Крім керівника, в обох випадках у справі може брати участь представник суб'єкта владних повноважень, але відповідно до статті 57 КАСУ представником у суді може бути адвокат або законний представник. Водночас у силу положень статті 56 КАСУ термін «законний представник» може пов'язуватися лише з представництвом інтересів малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність.

Відтак представляти державний орган в адміністративних справах може лише або його керівник, або адвокат.

На нашу думку, такий стан правового регулювання представництва у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень не є нормальним. Цілком очевидно, що представляти орган державної влади у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має та особа, яка добре знає суть справи, і найкраще цю функцію може виконати та посадова особа, яка здійснювала адміністративне провадження щодо виявлення ознак правопорушення, яке потім стало підставою для звернення до суду з відповідним позовом та оформляла необхідні докази. Безумовно, що керівник органу підписує відповідну позовну заяву до адміністративного суду, але це не означає, що він особисто має брати участь у розгляді справи.

Участь адвоката, як представника державного органу в суді, є недоцільною з огляду на те, що адвокат, не будучи штатним працівником відповідного органу, практично не зацікавлений в результатах розгляду справи.

На нашу думку, положення КАСУ стосовно представництва слід доповнити нормою про те, що представництво органів державної влади, їх територіальних підрозділів можуть здійснювати крім керівників, особи з працівників (службовців) даного органу чи підрозділу, уповноважені на таке

представництво розпорядженням (наказом) керівника або в силу посадових чи службових обов'язків.

Ще однією особливістю провадження щодо розгляду справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є існування інституту зустрічного позову.

Відповідно до статті 177 КАСУ відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, має право пред'явити зустрічний позов у строк для подання відзиву. Зустрічний позов приймається до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані і спільний їх розгляд є доцільним, зокрема, коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову [45].

Із наведеного формулювання випливає, що інститут зустрічного позову існує лише стосовно адміністративних справ, що розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень, і він може бути поданий вже після звернення до суду самого суб'єкта владних повноважень. Предмет зустрічного позову у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень може бути тільки одним, а саме відповідач може подати позов про визнання незаконними дій суб'єкта владних повноважень, в результаті яких було виявлено порушення, що і стало підставою для звернення із зустрічним позовом. Але, якщо припустити, що при розгляді справи за зверненням суб'єкта владних повноважень суд має виконати вимоги норми частини другої статті 2 КАСУ, тобто перевірити як мінімум, чи при встановленні підстав для звернення до суду він діяв: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії), то виявляється, що подання зустрічного позову про визнання

дій суб'єкта владних повноважень протиправними є абсолютно зайвим, оскільки всі необхідні питання мають бути досліджені і так.

Єдина користь, яку може отримати позивач від подання зустрічного позову, – це затягування розгляду справи, оскільки відповідно до частин третьої та четвертої статті 177 вимоги за зустрічним позовом ухвалою суду об'єднуються в одне провадження з первісним позовом. У випадку подання зустрічного позову у справі, яка розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, суд постановляє ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

Підсумовуючи викладене, можна зробити загальні висновки про те, 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 справах 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 недієвість і неповноцінність механізму застосування адміністративними судами санкцій припинювального характеру за результатами державного нагляду (контролю), тому потрібно внести зміни до чинної редакції КАСУ та

визначити порядок скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю);

4) ураховуючи особливості предмета публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), виникає проблема з реалізацією забезпечення позову, який можна замінити лише шляхом установлення мінімальних термінів спрощеного провадження в 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 в 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, крім, зрозуміло, кримінальної. Тому для всіх 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, на нашу думку, є строк у десять робочих днів);

8) потрібно 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 всіх принципів адміністративного судочинства, особливостей проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень та ефективно, оперативно й об'єктивно захищати і відновлювати права, свободи та законні інтереси осіб.

2.2 Принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Як відомо, під принципами адміністративного судочинства розуміються керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, закріплені у статтях Конституції України і законодавчих актах, які в імперативній формі регламентують поведінку учасників такого процесу та в загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [56, с. 102; 117, с. 63].

Як зазначають сучасні дослідники, принципи надають судочинству якостей справедливого правосуддя в адміністративних справах, і навпаки – недотримання принципів адміністративного судочинства під час здійснення правосуддя тягне незаконність і подальше скасування судового рішення. Крім того, що вони забезпечують внутрішню єдність усіх елементів адміністративного процесу – норм, інститутів, проваджень, ними встановлюється також і консолідація правотворчості і правосуддя в адміністративних справах. Більше того, принципи адміністративного судочинства відіграють регулятивну роль у праві, завдяки чому вони набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий юридично владний характер. Засади адміністративного судочинства закріплюються на конституційному рівні та є орієнтирами

розвитку суспільства, держави та правосуддя в адміністративних справах в Україні [117, с. 63].

Щоправда, науковці часто акцентують увагу на принципах адміністративного судочинства виключно в контексті захисту прав і свобод людини від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Так, Н. Шевцова пише, що за своєю сутністю принципи адміністративного судочинства є абстрактними правилами, які спрямовані на забезпечення справедливого розгляду і вирішення та реалізуються в нормах КАС України. Втілення принципів у судочинство забезпечує його якість, а також обґрунтованість і законність судових рішень. Принципи адміністративного судочинства також є інструментом, за допомогою якого усуваються прогалини у правових нормах, та орієнтиром для тлумачення норм про адміністративне судочинство. Саме за допомогою принципів, шляхом втілення їх в судочинство адміністративні суди здатні виконувати покладений на них обов'язок щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [180, с. 73].

Але специфічність завдань і функцій адміністративного судочинства при розгляді та вирішення справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлює особливості реалізації в таких справах окремих принципів адміністративного судочинства. Насамперед це стосується принципів верховенства права та законності.

Вироблення дієвого механізму реалізації принципів адміністративного судочинства є першочерговим завданням адміністративної юстиції, адже принципи сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки й ухвалення відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризує суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність. При цьому правильне

практичне застосування основних засад адміністративного судочинства можливе лише у їх тісному взаємозв'язку між собою, можливістю розкриття кожного окремого через зміст іншого, що у свою чергу не виключає дію кожного з них окремо при застосуванні процесуальних норм [44, с. 95]. При цьому європейські принципи правосуддя застосовуються в українському адміністративному судочинстві в досить значному обсязі. Їх застосування пов'язане з нечіткістю вітчизняних норм права, наявністю колізій та прогалин, які не дають можливість вирішити спір за суттю [13, с. 12].

З набуттям чинності новою редакцією КАСУ правове регулювання принципів адміністративного судочинства дещо змінилося. У попередній редакції КАСУ було наведено перелік таких принципів у статті 7, до якого зокрема входили [45]:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

У новій редакції КАСУ статті, аналогічної статті 7 у попередній редакції немає, проте майже всі наведені принципи мають місце, причому в розширеному вигляді. Основними засадами адміністративного судочинства, а отже і його принципами є не тільки положення ч. 3 ст. 2, а й ч. 1, а також ч. 2 цієї статті. Приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ, до міжнародних вимог, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дозволить вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства,

забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти, а й сумарний, синергетичний ефект [15, с. 67]. При цьому адміністративне судочинство в Україні має будуватися на тих самих принципах, що і в європейських країнах, оскільки ці принципи повною мірою відбивають розвиток демократії у країні [150, с. 51].

Тому далі варто розкрити іншу, наукову класифікацію принципів адміністративного судочинства. Так, О. Мілієнко до принципів адміністративного судочинства – як тих, що ґрунтуються на кількох інших, так і тих, що мають самостійне значення, відносить: 1) верховенство права; 2) законність; 3) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження; 4) правова визначеність; 5) залишковість судових рішень; 6) передбачуване і гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства й недопустимість надмірного формалізму); 7) єдність судової практики; 8) доступність правосуддя; 9) незалежність і неупередженість суддів; 9) рівність; 10) змагальність; 11) диспозитивність; 12) офіційне з'ясування всіх обставин справи; 13) гласність і відкритість судового процесу; 14) обґрунтованість судових рішень; 15) розгляд справи в розумний строк; 16) процесуальна економія [96, с. 51].

Принцип верховенства права є фундаментальним принципом здійснення не тільки судової влади, але й будь-якої іншої державної діяльності. Не випадково в Конституції України зазначено, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Стосовно ж судочинства незалежно від його виду, цей принцип відображає найвищу цінність, яку має відстоювати кожний суддя та судова системи держави загалом, і такою цінністю є найвища справедливість. При цьому йдеться і про результати судового розгляду відповідних спорів, і про процедури такого розгляду.

В адміністративному судочинстві принцип верховенства права має особливе значення, оскільки основним завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб від

порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тобто адміністративне судочинство поряд з іншим є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів.

Зазначене вище конституційне положення відображено в частині 1 статті 6 КАСУ, де зазначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [45]. Але вже у цьому формулюванні виникає питання: а про яку людину йдеться у цьому принципі, якщо ми розглядаємо діяльність адміністративних судів щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень?

Якщо йдеться про осіб, до яких застосовуються санкції, то потрібно шукати в адміністративному судочинстві такий аспект застосування санкцій, який пов'язаний із правами та свободами правопорушника. З іншого боку, можна вести мову про те, що застосовуючи санкції за певні правопорушення, адміністративний суд тим самим захищає осіб, які постраждали чи могли постраждати від таких правопорушень. У такому сенсі принцип верховенства права виглядає більш придатним для досліджуваної діяльності адміністративних судів.

Тобто можна констатувати певний дуалізм принципу верховенства права у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Наведене вище розуміння принципу верховенства права не відображає всіх його аспектів. Водночас це визначення показує генеральну лінію адміністративного судочинства і створює концептуальну основу його діяльності.

Як зазначають фахівці, принцип верховенства права є сукупністю засад, положень та ідей – вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії відносно держави. Цей принцип поширює свою дію на всі

гілки державної влади, однак останнє слово, як правило, за судовою владою [53, с. 95]. Відтак досконале розуміння принципу верховенства права в контексті адміністративного судочинства потребує урахування інших положень статті 6 КАСУ. Так, у ч.2 статті 6 КАСУ передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини [158].

Згадування цього аспекту принципу верховенства права свідчить про те, що цей принцип у сутності своїй є наднаціональним, і тлумачення різних його проявів здійснюється в рішеннях Європейського суду з прав людини, правовою основою діяльності якого є європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визнається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи. У своїх рішеннях Суд неодноразово звертається до зазначеного у Преамбулі Конвенції принципу і, вважаючи його одним з основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення при вирішенні справ. І відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції» (пункт 1) Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [58].

Проте тут виникає одна проблема. Науковці переважно вважають, що принцип верховенства права в адміністративному судочинстві використовується як база для оцінювання правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень. Але у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень оцінка правомірності діяльності суб'єкта владних повноважень не є предметом спору.

На думку Ю. Педька, практика Європейського суду з прав людини дала змогу цьому міжнародному правозахисному інструменту розробити комплекс стандартів, на основі яких визначається законність дій

адміністративного органу. Суд опирається на статті кількох угод, що формують конституційну основу Європейського Союзу, серед яких ст.173 Договору ЄС і ст.146 Договору про утворення Європейського співтовариства атомної енергії. На їх базі визначені такі підстави для визнання незаконності дій публічної адміністрації: некомпетентність, порушення основних процесуальних вимог, порушення договору іншої правової вимоги у зв'язку з її застосуванням, зловживання владою [158; 182; 105; 106].

З цим твердженням можна абсолютно погодитись, але тільки стосовно справ, де предметом спору є правомірність дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Що ж стосується справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, то тут поле для застосування практики Європейського суду з прав людини практично відсутнє.

З огляду на специфіку справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень можна стверджувати, що відносно таких справ не має значення і та складова принципу верховенства права, яка викладена у частині третій статті 6 КАСУ. Відповідно до частини третьої статті 6 КАСУ, звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Але стосовно самих суб'єктів владних повноважень як позивачів ця норма вступає у конфлікт з нормою частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої усі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. На нашу думку, ця норма має визначальне значення для компетенції суб'єктів владних повноважень щодо звернення до адміністративних судів як позивачів. Іншими словами, суб'єкт владних повноважень може звертатись до адміністративного суду лише в тих випадках, коли це прямо передбачено законом.

Для справ щодо застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень не має значення і складова принципу верховенства права, викладена у частині четвертій статті 6 КАСУ, відповідно до якої забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [45]. Є очевидним, що відносно досліджуваних нами справ така ситуація існувати не може, оскільки законом чітко визначені правові підстави для звернення суб'єктів владних повноважень до суду як позивачів.

Більш детально варто зупинитись на принципі законності, а точніше – на особливостях його реалізації у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. У попередній редакції КАСУ принципу законності була присвячена окрема стаття 9. У новій редакції КАСУ статті з такою назвою немає, натомість ті самі норми викладені у статті 7 «Джерела права, які застосовуються судом».

Відповідно до частин першої та другої статті 7 КАСУ суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, ухвалені відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

У своїй основі діяльність адміністративного суду щодо розгляду справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягає у встановленні відповідності кваліфікації певного протиправного діяння здійсненої суб'єктом владних повноважень фактичним обставинам справи і ухваленні на цій підставі рішення про задоволення позову про застосування санкцій чи про відмову у задоволенні такого позову. Тобто нормативна основа таких справ є чітко визначеною у відповідних законах, і проблем із пошуком потрібного Закону не виникає.

Оскільки суб'єкт владних повноважень може звернутись до адміністративного суду лише в чітко визначених законом випадках, то відповідь на питання про те, який нормативно-правовий акт потрібно застосовувати для вирішення справи, є чіткою та однозначною. Із цього випливає, що ситуації, передбачені частинами третьою-п'ятою статті 7 КАСУ, у таких ситуаціях виникнути не можуть в силу абсолютною визначеності правових підстав для вирішення відповідних справ.

Нагадаємо, що в згаданих частинах статті 7 КАСУ йдеться про те, що в разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або іншим правовим актам суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

У силу зазначених вище обставин у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень не можуть застосовуватись і положення частини шостої статті 9 КАСУ, відповідно до якої у разі відсутності Закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує Закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого Закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Є цілком очевидним, що у справах про застосування санкцій будь-які аналогії є неприпустимими.

Натомість, на нашу думку, у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень суд має зважати на принцип законності, викладений у частині другій статті 19 Конституції України, розгорнуті вимоги якого містяться у частині другій статті 2 КАСУ.

Відповідно до частини другої статті 2 КАСУ у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони [45]:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;
- 10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

У цій нормі практично відображено принципи діяльності суб'єктів владних повноважень за межами адміністративного судочинства, але суд перевіряє дотримання цих принципів суб'єктом владних повноважень – відповідачем у кожній справі. І хоча така норма розрахована на справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, на нашу думку, вона має застосовуватись з певними обмеженнями й у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Вимога діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України зумовлена необхідністю реалізації принципу законності в діяльності суб'єкта владних повноважень, про що вже згадувалося вище. Відтак у розгляді справи про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень адміністративний суд має перевірити, чи дійсно суб'єкт владних повноважень має право звертатись до адміністративного суду з відповідним позовом. Як було показано у першому розділі нашої роботи, повноваження щодо звернення до адміністративного суду з позовами про застосування санкцій закріплені за абсолютно конкретними суб'єктами владних повноважень і жодних проблем така перевірка не викликає.

Вимога використовувати повноваження з метою, з якою це повноваження надано, практично є продовженням принципу законності. Як було показано вище, практично в усіх випадках звернення суб'єктів владних повноважень із позовами про застосування санкцій є продовженням їх контрольних повноважень у відповідній сфері. Відтак єдиною метою звернення з такими позовами є належне реагування на виявлені у процесі контролю правопорушення.

Той факт, що єдиною метою звернення з такими позовами є належне реагування на виявлені у процесі контролю правопорушення обумовлює зміст наступної вимоги, а саме того, що дії суб'єкта владних повноважень мають бути обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії).

Наступні три параметри діяльності суб'єкта владних повноважень, які підлягають оцінці адміністративним судом, а саме безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість, досить важко піддаються оцінюванню з огляду на те, що в законодавстві немає жодних критеріїв їх оцінки. Тим більше, якщо виходячи із загальноухвалених уявлень про зміст безсторонності, добросовісності та розсудливості можна стверджувати, що якщо позов про застосування санкцій подано суб'єктом владних повноважень

в межах наданих йому повноважень, з дотриманням відповідної мети та обґрунтовано, то це свідчить про безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість суб'єкта владних повноважень.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини наявність безсторонності відповідно до п. 1 ст. 6 має визначатися за суб'єктивним та об'єктивним критеріями. Відповідно до суб'єктивного критерію беруться до уваги особисті переконання та поведінка окремого судді, тобто чи виявляв суддя упередженість або безсторонність у даній справі. Відповідно до об'єктивного критерію визначається, серед інших аспектів, чи забезпечував суд як такий та його склад відсутність будь-яких сумнівів у його безсторонності (серед іншого (*inter alia*), рішення у справі «Фей проти Австрії» (*Fey v. Austria*) від 24 лютого 1993 року, пп. 27, 28 and 30; рішення у справі «Ветштайн проти Швейцарії» (*Wettstein v. Switzerland*), № 33958/96, п. 42, ЄСПЛ 2000-XII). У кожній окремій справі слід вирішувати, чи мають стосунки, що розглядаються, таку природу та ступінь, що свідчать про небезсторонність суду (див. рішення у справі «Пуллар проти Сполученого Королівства» (*Pullar v. United Kingdom*), від 10 червня 1996 року, п. 38). Стосовно суб'єктивного критерію, особиста безсторонність суду презумується, поки не надано доказів протилежного (див. вищевказане рішення у справі «Ветштайн проти Швейцарії» (*Wettstein v. Switzerland*), пункт 43) [99; 10; 188; 190].

Вимога дотримання суб'єктом владних повноважень принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації теж має особливості у досліджуваних нами справах. Є очевидним, що перевірити дотримання цього принципу суб'єктом владних повноважень в рамках справи за конкретним позовом неможливо, оскільки така перевірка передбачає дослідження судом діяльності суб'єкта владних повноважень відносно інших суб'єктів, що виходить за межі конкретної справи.

Найбільш цікавою є вимога до суб'єкта владних повноважень діяти пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими

несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Як стверджують науковці, цей критерій впливає з принципу пропорційності, суть якого полягає в «досягненні розумного балансу між публічними інтересами ... та інтересами конкретної особи» [4, с. 158]. Разом із тим принцип пропорційності передбачає, що:

- здійснення повноважень, як правило, не повинно спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, які планується досягти;
- якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані необхідністю досягнення більш важливих цілей;
- несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення або дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення або дії;
- для досягнення суспільно-корисних цілей мають обиратися найменш «шкідливі» засоби [4, с. 158].

Специфікою справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є те, що сам суб'єкт владних повноважень рішення про застосування санкцій не приймає, а лише просить суд застосувати відповідні санкції. Відповідно позиція суб'єкта владних повноважень стосовно відповідного правопорушення не має оцінюватись адміністративним судом з точки зору пропорційності. Суд сам має визначитись з тим, чи будуть визначені законом санкції пропорційними у разі їх застосування ним самим. Відповідно суд може визнати санкції непропорційними, навіть в тому випадку, якщо звернення суб'єкта владних повноважень буде абсолютно юридично обґрунтованим.

Натомість суб'єкт владних повноважень не може відмовитись від звернення до адміністративного суду з позовом про застосування санкцій з мотиву їх непропорційності, якщо для цього є належні юридичні підстави. У

протилежному разі це буде означати порушення таким суб'єктом владних повноважень принципу законності.

Вимога ухвалення рішення з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення значення для досліджуваних нами справ практичного значення не має, оскільки рішення про застосування санкцій приймає суд.

Однією з найбільш важливих вимог, яка підлягає перевірці адміністративним судом при розгляді справ про застосування санкцій за зверненням суб'єкта владних повноважень, є вимога своєчасності, тобто ухвалення рішення упродовж розумного строку.

Практично для всіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, упродовж яких такий суб'єкт має звернутись до суду з відповідним позовом.

Відповідно до частини другої статті 122 КАСУ для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень установлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Слід відзначити, що цей строк порівняно з попередньою редакцією КАСУ (стаття 99) скорочений удвічі. Але перевагою попередньої редакції КАСУ було те, що для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, зазначених у пункті 5 частини першої статті 183-2 цього Кодексу, установлювався 15-денний строк, який обчислювався з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Сама ж стаття 183-2 КАСУ визначала правила розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку скороченого провадження, і в п.5 частини першої цієї статті визначалося, що скорочене провадження поряд з іншими застосовується в адміністративних справах щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду

(контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням [45].

Такі випадки визначені у статті частині сьомій статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», відповідно до якої на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається в порядку та строки, установлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. У разі потреби вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) упродовж п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу [129].

Ця норма уточнюється у статті 68 Кодексу Цивільного захисту України «Санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки», де в частині другій зазначено, що у разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, установленому законом [47].

Таким чином, межі розумного строку звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду із позовом про застосування санкцій у наведеному вище випадку обмежувалися 15 днями з дня виявлення

суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду.

З ухваленням нової редакції КАСУ подібні наведеним строки перестали існувати, й застосування заходів щодо здійснення державного нагляду (контролю) залишилося не визначеним у частині відповідних строків. Водночас, на нашу думку, найбільш розумним був строк, передбачений статтею 183-6 КАСУ, яка свого часу встановлювала особливості провадження у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Зокрема, частиною другою цієї статті встановлювалося, що адміністративний позов подається суб'єктом владних повноважень до окружного адміністративного суду не пізніше наступного дня з дня видання (ухвалення) відповідного розпорядчого документа про вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких підлягає підтвердженню судом.

Існування такого строку більш відповідало вимогам принципу верховенства права, оскільки відповідні санкції були спрямовані на захист прав осіб, які могли б постраждати внаслідок порушення правил техногенної та пожежної безпеки. Але статтю 183-6 КАСУ було виключено на підставі Закону № 1727-VIII від 03.11.2016.

Викладені вище положення можна проілюструвати на прикладі справи № 815/1943/16 розглянутій Одеським окружним адміністративним судом. 15 червня 2016 року Одеський окружний адміністративний суд, розглянувши в порядку письмового провадження справу за адміністративним позовом Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій України в Одеській області до Помісної церкви християн віри Євангельської «Голос істини» про вжиття заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи, установив, що до Одеського окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій України в Одеській області до Помісної церкви

християн віри Євангельської «Голос істини», в якому позивач просить суд: застосувати заходи реагування у сфері держаного нагляду (контролю) до Помісної церкви християн віри Євангельської «Голос істини» ЄДРПОУ 20993977 у вигляді повного зупинення роботи церкви розташованої за адресою: 65069, місто Одеса, вул. 4-а Суворовська, буд. 54 – шляхом опечатування (опломбування) всіх дверей (воріт) будівель, приміщень, території та їх знеструмлення з опечатуванням (опломбуванням) пристроїв відключення джерел електропостачання (або інших електромереж, електроприладів, пристроїв, обладнання і установок) до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної, техногенної безпеки, вказаних в Акті перевірки №60 від 08.04.2016 року з підстав викладених в адміністративному позові [112].

Суд, дослідивши матеріали справи, оцінивши докази в їх сукупності, дійшов такого висновку.

Як убачається з матеріалів справи, у період з 04.04.2016 року по 08.04.2016 року посадовими особами ГУ ДСНС України в Одеській обл. на підставі Наказу ГУ ДСНС України в Одеській області від 17.03.2016 року №115 провідним інспектором Суворовського РВ ГУ ДСНС України в Одеській області майором с.ц.з. Лісуновим Романом Анатолійовичем проведено планову перевірку Помісної церкви християн віри Євангельської «Голос істини» про вжиття заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи з питань додержання (виконання) вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, результати якої оформлені Актом № 60 від 08 квітня 2016 року (Надалі – Акт перевірки № 60) [112].

Згідно з висновками Акта перевірки органом контролю встановлено порушення Кодексу цивільного захисту України №5403-VI, Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених Наказом МВС України №1417 від 30.12.2014 року, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 05.03.2015

року за №252/26697, та інших чинних нормативно-правових актів, стандартів, норм і правил у сфері пожежної, техногенної безпеки.

З матеріалів справи вбачається, що процес проведення перевірки фіксувався за допомогою фотофіксації згідно з п. 22 ч. 1 ст. 67 Кодексу цивільного захисту України та ч. 8 ст.4 Закону України № 877-V від 05.04.2007 року та на підтвердження виявлених порушень до позову додано відповідні фотокартки.

Оцінивши належність, допустимість, достовірність наданих доказів, а також достатність та взаємний зв'язок у їх сукупності, суд вважає, що позовні вимоги не підлягають задоволенню у зв'язку з наступним.

Із матеріалів справи вбачається, що Акт перевірки № 60 підписано та отримано 08.04.2016р. пастором Помісної церкви християн віри Євангельської «Голос істини» І.Чеботарьовим, при цьому позивач із адміністративним позовом щодо вжиття заходів реагування звернувся до суду лише 19.04.2016 р. (згідно з конвертом поштового відправлення), тобто з пропуском строку негайного звернення до суду [112].

Статтею 70 Кодексу цивільного захисту України передбачено підстави для зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів [47].

Таким чином, позивач за наявності законних підстав за результатами здійснення державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту наділений правом на звернення до адміністративного суду із позовом про застосування такого заходу реагування, як зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, але в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [112]. Судом встановлено, що в адміністративному позові підставами для застосування заходів реагування позивачем наведено положення саме норми Кодексу цивільного захисту

України та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які, на думку суду, не підлягають застосуванню до спірних правовідносин [112].

Окрім цього, в судовому засіданні судом встановлено та підтверджується наданими відповідачем доказів виконання вимог Акта перевірки від 08.04.2016 року № 60. Зокрема, з метою виконання порушень, що встановлені актами перевірок, відповідачем вжито низку заходів. Тобто з наведеного слідує, що порушення, які виявлені під час проведення планової перевірки та зафіксовані Актом № 60 ГУ ДСНС України в Одеській обл. у період з 04.04.2016р. по 08.04.2016р. відповідачем фактично усуваються [112].

Крім того суд зазначає, що з аналізу правових норм, які містяться в пункті 12 частини першої статті 67, частині другої статті 68 Кодексу цивільного захисту України, вбачається, що передумовою звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду щодо застосування або підтвердження обґрунтованості застосування заходів реагування є встановлення такого порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює реальну загрозу життю та здоров'ю людей. З урахуванням встановлених обставин, суд вважає за доцільне зазначити про необхідність встановлення рівноваги між здійсненням контролю за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки і використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано. Вимога знаходження справедливої рівноваги означає, що завжди має бути розумна пропорційність між використовуваними засобами і метою, яка ними досягається [112].

Принцип пропорційності спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежуються; дозволяє досягти розумного співвідношення між цілями державного впливу

та засобами їх досягнення. Принцип пропорційності становить собою загальний, універсальний принцип права, який вимагає співрозмірного обмеження прав і свобод людини для досягнення публічних цілей. Суд вважає, що вимоги позивача стосовно повного зупинення роботи Помісної церкви християн віри Євангельської «Голос істини» не відповідає важкості тих порушень, які виявлені в церкві під час перевірки, проведеної в період з 04.04.2016р. по 04.08.2016р., з урахуванням усунення відповідачем виявлених під час проведення планового заходу порушень [112].

Водночас позивачем не надано суду переконливих доказів того, що перелічені в актах перевірки №60 порушення Помісною церквою християн віри Євангельської «Голос істини» вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки створюють реальну загрозу життю та здоров'ю людей, а усунення цих порушень вимагає вжиття заходів реагування у вигляді саме повного зупинення роботи церкви шляхом опечатування (опломбування) всіх дверей (воріт) будівель, приміщень, території та їх знеструмлення з опечатуванням (опломбуванням) пристроїв відключення джерел електропостачання (або інших електромереж, електроприладів, пристроїв, обладнання і установок) і не може бути усунуто іншими можливими заходами [112].

Отже, суд доходить висновку, що, зважаючи на фактичні обставини справи на час вирішення цього спору, про відсутність потреби у примусовому порядку застосовувати до відповідача таких заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), як повного зупинення роботи церкви розташованої за адресою: 65069, місто Одеса, вул. 4-а Суворовська, буд. 54 – шляхом опечатування (опломбування) всіх дверей (воріт) будівель, приміщень, території та їх знеструмлення з опечатуванням (опломбуванням) пристроїв відключення джерел електропостачання (або інших електромереж, електроприладів, пристроїв, обладнання і установок) [112].

Керуючись ст. ст. 2, 4, 6, 8, 9, 69-71, 86, 122, 128, 158-163, 167, 256 КАС України, суд постановив відмовити в задоволенні адміністративного позову

Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій України в Одеській області до Помісної церкви християн віри Євангельської „Голос істини” про вжиття заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи [112].

Як видно з наведеного прикладу, саме порушення суб’єктом владних повноважень вищерозглянутих принципів і стало підставою відмови в задоволенні позову про застосування санкцій.

Серед решти принципів адміністративного судочинства варто звернути увагу на принцип диспозитивності, оскільки для справ про застосування санкцій за зверненнями суб’єктів владних повноважень цей принцип має певні особливості.

На думку вчених, диспозитивність – можливість зацікавлених осіб, що беруть участь в адміністративній справі вільно розпоряджатися процесуальними способами доказування, всіма матеріальними і процесуальними правами, а суд має сприяти їм в реалізації цих прав і здійснювати контроль за законністю їх розпорядчих дій. Отже, сторони адміністративного провадження мають можливість самі вирішувати питання про об’єм і характер своїх прав і обов’язків, тобто чинити вибір із кількох варіантів, передбачених законом, самостійно регулювати свої стосунки, діяти на власний розсуд, вибирати оптимальну міру поведінки, виходячи з власних інтересів, спрямованих на порушення, розвиток і припинення справи з метою захисту суб’єктивних прав і охоронюваних законом інтересів [152, с. 82].

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві був окремим предметом і дисертаційних досліджень [116, с. 12]. Так, С. Потапенко стверджує, що окремі категорії адміністративних справ характеризуються своєю різновекторністю, де кожна справа являє собою відокремлену процесуальну самостійність і має свої, притаманні тільки їй, юридичні наслідки. У результаті дослідження різних теоретичних підходів щодо розкриття природи окремих категорій адміністративних справ обґрунтовано підхід щодо систематизації вказаних категорій

адміністративних справ на три групи залежно від їх суб'єктного складу, змісту та специфіки: 1) адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (статті 171, 181 КАС України); 2) адміністративні справи, пов'язані із реалізацією виборчих прав (статті 172–176 КАС України); 3) адміністративні справи, які виникають із інших публічно-правових відносин, підвідомчих адміністративним судам (статті 180, 182, 183 КАС України) [116, с. 12; 45]. Але при цьому С. Потапенко не звертає уваги на особливостях принципу диспозитивності у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до частини другої статті 9 КАСУ суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [45].

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Перша частина принципу диспозитивності в розгляді справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень працює так само, як і в інших справах. Проте друга його частина має специфіку в застосуванні, і ця специфіка зумовлена тим, що позивач є суб'єктом владних повноважень і частина прав, якими КАСУ наділяє сторони в рамках принципу диспозитивності, не можуть бути реалізовані позивачем.

Відповідно до частини першої статті 47 КАСУ позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову. Позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого

засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження [45].

Аналіз законів, на підставі яких встановлено право суб'єкта владних повноважень звертатись до адміністративного суду з позовами про застосування санкцій, показує, що права позивача, зазначені в частині першій статті 47 КАСУ, для досліджуваних справ не є властивими. Причиною цього є те, що зміст позову в такому випадку фактично визначений законом і не може бути змінений позивачем на власний розсуд. Відповідно це позови про дострокове припинення депутатських повноважень, примусове видворення за межі України, застосування заходів щодо державного нагляду (контролю), застосування штрафу чи конфіскації тощо. Позивач лише зазначає в позові фактичні обставини, якими зумовлюється необхідність подання відповідного позову, але він не може змінити позовні вимоги чи розмір позову, оскільки вони є абсолютно визначеними законом [45].

Ще одна особливість реалізації принципу диспозитивності у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін. Відповідно до частини п'ятої статті 47 КАСУ сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі [45].

Взагалі існування інституту примирення в адміністративному судочинстві є доволі спірним питанням. Відомо, що в основі примирення знаходиться можливість досягнення компромісу між сторонами спору, зокрема шляхом взаємних поступок. Відповідно до частини першої статті 190 КАСУ сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за

межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

Якщо брати до уваги справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, то знайти у них поле для компромісу доволі важко. Якщо, наприклад, позивач може частково відмовитись від позовних вимог, то які можливості щодо поступок є з іншого боку в суб'єкта владних повноважень? Навіть якщо відповідач частково визнає позов, то це не буде в жодному разі примиренням, оскільки примирення вимагає завершення судової справи без постановлення рішення про часткове задоволення позову. Відповідно до частини п'ятої статті 190 КАСУ умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін, суд цією самою ухвалою одночасно закриває провадження у справі.

Що ж стосується справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, то, на нашу думку, тут взагалі немає місця примиренню, оскільки відсутні будь-які можливості для компромісу з обох сторін. Мета застосування санкцій адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень може бути досягнута лише за умов повноцінного судового розгляду відповідної справи.

На неможливість реалізації інституту примирення в адміністративному судочинстві звертає увагу і Д. Лук'янець, який зауважує, що в нормі частини першої статті 190 КАСУ не враховано реальних можливостей щодо поступок з боку обох сторін публічно-правового спору. Оцінка рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень відбувається, як правило, в рамках дискретних суджень: чи є рішення правомірним або неправомірним, чи є дія законною або незаконною тощо. Власне такий характер носять і позовні вимоги. Відповідно і рішення суду формулюються відносно таких суджень. Щоб переконатись у цьому, на думку Д. Лук'янця, достатньо

проаналізувати положення ч.2 статті 245 КАСУ, відповідно до якої в разі задоволення позову суд може ухвалити рішення про [45; 71, с. 76]:

- 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;
- 7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;
- 10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;
- 11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;

12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;

13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

Іншими словами, специфіка адміністративних справ, зумовлена завданнями адміністративного судочинства, не дає можливості ухвалювати паліативні рішення. Натомість якщо законом передбачається можливість поступок у публічно-правовому спорі, зокрема з боку суб'єктів владних повноважень, то такий суб'єкт має мати визначену його повноваженнями та компетенцією можливість зробити такі поступки.

Зважаючи на такий, так би мовити «дискретний» характер оцінки результатів діяльності суб'єктів владних повноважень, поступки з боку суб'єктів владних повноважень уявляються практично неможливими або будуть мати характер визнання позову. З іншого боку, поступки з боку позивача, тобто фізичної чи юридичної особи, будуть мати характер відмови від позову [74].

Наведені вище аргументи дають можливість піддати сумніву доцільність позовного типу провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Слід відзначити, що КАСУ містить норми, які регламентують звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду не у формі позовної заяви, а у формі заяви, яка відрізняється від позовної. Так, відповідно до статті 283 КАСУ провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо: 1) зупинення видаткових

операцій платника податків на рахунках платника податків; 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; 3) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; 4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим; 5) стягнення коштів за податковим боргом; 6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [45].

Для заяв, які подаються до адміністративного суду, установлені особливі вимоги, відмінні від вимог до позовної заяви. Відповідно до частини другої статті 283 КАСУ, заява подається до суду першої інстанції упродовж 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі та має містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, щодо сторони, до якої застосовуються заходи, визначені частиною першою цієї статті; 4) підстави звернення із заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються; 6) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою [45].

Більше того, зазначеною статтею встановлюється й особливий порядок розгляду відповідних справ. Відповідно до частини сьомої згаданої статті в разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд приймає рішення по суті заявлених вимог не пізніше 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду. Розгляд

заяви відбувається за участю органу доходів і зборів, що її вніс, та платника податків, стосовно якого її внесено.

Аналогічна ситуація існувала й у попередній редакції КАСУ з тією різницею, що замість терміну «заява» в аналогічній за змістом статті використовувався термін «подання». Так, відповідно до статті 183-3 КАСУ в попередній редакції провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними передбачених законом повноважень здійснюється на підставі подання таких органів. Подання подавалося до суду першої інстанції упродовж двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, установленими цим Кодексом, у письмовій формі [45].

З цього приводу В. Сьоміна слушно зазначає, що, виходячи з букви закону, провадження у справах, порушених за поданням, є загальним (позовним) провадженням з певними особливостями. Відразу ж таке твердження є хибним, оскільки згідно з п. 5 ст. 183-3 КАС України, якщо з поданих до суду матеріалів вбачається спір про право суд ухвалою відмовляє у ухваленні подання. Відповідний припис свідчить, що провадження у справах порушених за поданням є безспірним, а тому не є позовним. Таким чином законодавець в адміністративне судочинство ввів непозовний вид провадження. Проте належного правового регулювання цьому провадженню не надав, свідченням цього є наявність вже трьох інформаційних листів Вищого адміністративного суду України, в яких роз'яснюються деякі особливості та вирішуються проблемні питання що виникли у практиці застосування ст. 183-3 КАС України (лист від 02.04.2011 р. №149/11/13-11, лист від 22.04.2011 р. №571/11/13-1, лист від 12.04.2012 р. № 1044/11/13-12). Щодо порядку розгляду справ за поданням, то КАС України виходить із єдності цих двох проваджень, а це викликає питання про можливість застосування норм загального (позовного) провадження при розгляді та вирішення справ за поданням [161, с. 96].

Усі наведені аргументи залишаються слушними і сьогодні, оскільки в чинній редакції КАСУ існує аналогічна норма. Зокрема, відповідно до п.2 частини четвертої статті 283 КАСУ суд ухвалою відмовляє у відкритті провадження за заявою, якщо з поданих до суду матеріалів вбачається спір про право.

В. Сьоміна також слушно відзначає, що не може діяти в непозовному провадженні інститут зустрічного позову, відмови від позову, мирової угоди, оскільки суд у справах за поданням має оцінювати правомірність та обґрунтованість здійснення органами влади передбачених законом повноважень. Варто погодитись із думкою про те, що слід на законодавчому рівні чітко визначитись перш за все з природою провадження у справах за зверненнями органів доходів і зборів: 1) чи має місце єдність позовного і провадження за статтею 283 КАСУ, потрібно визначити, які норми можуть або навпаки не можуть застосовуватись як у позовному провадженні, так і у провадженні за зверненням шляхом заяви відмінної від позовної; 2) чи це самостійний вид провадження адміністративного судочинства, що існує поряд із позовним, якому притаманна певна процесуальна форма [161, с.97].

Усе вищезазначене є справедливим і для справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

У згаданому контексті варто згадати й дискусію, що триває серед науковців стосовно природи адміністративного позову. Найбільш розповсюдженою думкою з цього приводу є та, що адміністративний позов представляє собою процесуальну форму захисту прав особи. Як зазначає Д. Лученко, дослідження природи адміністративного позову як процесуальної форми захисту прав особи вимагає привернення уваги до низки його ознак, достатніх для того, щоб, з одного боку, відмежувати адміністративний позов від інших видів позовів (для вітчизняного законодавства це актуально в аспекті відмежування цивільного і адміністративного позовів), а з другого – відмежувати адміністративний позов від інших процесуальних форм [75, с. 93].

На думку Д. Лученка, до ознак адміністративного позову можна віднести такі: по-перше, адміністративний позов є процесуальною формою вирішення адміністративно-правового спору; по-друге, адміністративний позов подається у зв'язку із захистом прав, свобод і законних інтересів позивача, що випливає із завдання адміністративного судочинства. Наведена ознака адміністративного позову вимагає від позивача формулювання у заяві, як саме його права, свободи чи законні інтереси порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. При цьому, якщо для правозастосовних актів (або актів тлумачення права, де закон дозволяє їх оскарження, наприклад, податкові консультації), дій або бездіяльності вимагається існування реального порушення прав заявника, то при оскарженні нормативно-правового акта може йтися про ймовірне порушення прав; по-третє, адміністративний позов становить вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану до адміністративного суду (або суду, який розглядає адміністративні справи, якщо у державі не створено системи судів адміністративної спеціалізації); по-четверте, адміністративний позов має свою структуру. Предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє суду. Підставою адміністративного позову є юридичні факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Ці факти свідчать про виникнення між сторонами певних правовідносин та про спірний характер останніх, порушення прав тієї зі сторін цих відносин, яка пред'явила позов [75, с. 93].

Вирішуючи питання про те, чи можливо виокремити у структурі адміністративного позову зміст, ми виходимо з такого: як уже зазначалося, ми підтримуємо тих фахівців, які трактують позов як вимогу позивача до відповідача, звернуту через суд. За такого розуміння адміністративний позов відображає і вимогу особи до суб'єкта владних повноважень, і вимогу до суду про захист прав особи у відносинах із суб'єктом владних повноважень. Праві В. Комаров і В. Мамницький, які вказують, що поняття «зміст позову»

дозволяє відобразити першу з названих вимог (у свою чергу вимога до суду, як уже згадувалося, становить предмет позову) [75, с. 93].

З наведеним вище можна абсолютно погодитись, якщо мова йде про адміністративні позови, в яких позивачем є фізична або юридична особа, а відповідачем – суб'єкт владних повноважень. Натомість адміністративні позови суб'єктів владних повноважень стосовно застосування санкцій до фізичних або юридичних осіб більшості цих ознак не відповідають.

По-перше, як вже було показано у першому розділі цієї роботи, про наявність спору у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень можна стверджувати доволі умовно. По-друге, адміністративний позов подається не у зв'язку із захистом прав, свобод і законних інтересів позивача, що впливає із завдання адміністративного судочинства, а на виконання повноважень відповідного суб'єкта цих повноважень. Це підтверджується положеннями п.8 частини першої статті 4 КАСУ, відповідно до яких позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень кого подано позов до адміністративного суду. Тобто у тому разі, якщо позивачем є суб'єкт владних повноважень, то про захист прав, свобод або інтересів конкретної особи у позові не йдеться. Відтак, по-третє, адміністративний позов суб'єкта владних повноважень не становить вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану до адміністративного суду. По-четверте, предмет і підстава позову як його структурні елементи дійсно є в наявності. А ось що стосується змісту позову, то в наведеній вище трактовці його просто немає, оскільки в ньому немає вимог до відповідача, а є тільки вимоги до суду щодо застосування абсолютно визначеної законом санкції певного виду.

Із цього випливає, що трактувати адміністративний позов суб'єкта владних повноважень щодо застосування адміністративним судом санкцій як вимогу позивача до відповідача, звернуту через суд – не можна. Адміністративний позов суб'єкта владних повноважень містить лише вимогу

до суду, а відтак із наведених вище позицій він є беззмістовним, а відтак не може називатись позовом.

Як видно, звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду щодо застосування санкцій до фізичної чи юридичної особи за своєю природою не позовом. На нашу думку, у КАСУ потрібно передбачити іншу, відмінну від позовної заяви форму звернення суб'єктів владних повноважень до суду, якою може бути, наприклад, подання. Це б дозволило уникнути численних протиріч, пов'язаних із природою справ про застосування адміністративними судами санкцій і невідповідністю таких справ завданню адміністративного судочинства у сучасній трактовці.

Тобто 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 ухвалення 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 має діяти з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими

наслідками для прав, свобод та інтересів особи й 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, упродовж яких такий суб'єкт має звернутись до суду з відповідним позовом, однак, ухвалення рішення має відбутися упродовж розумного строку, що встановлено процесуальним законодавством);

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

Отже, 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 напрямки вдосконалення способів судового захисту прав, свобод і 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.

Висновки до розділу 2

1. 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 в 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 потрібно внести зміни до чинної редакції КАСУ та визначити порядок скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю);

4) ураховуючи особливості предмета публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), виникає проблема з реалізацією забезпечення позову, який можна замінити лише через установлення 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 в безальтернативний спосіб,

відтак за умови безальтернативності та абсолютної визначеності санкцій відпадає потреба встановлювати наявність обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, що є неприпустимим;

7) ще однією вадою розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій у формі штрафів за зверненнями суб'єктів владних повноважень є потреба застосування строків, властивих загальному позовному провадженню. Ця обставина фактично зводить нанівець принцип оперативності застосування санкцій, який є надзвичайно важливим для реалізації функцій юридичної відповідальності, крім, зрозуміло, кримінальної. Тому для всіх 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, на нашу думку, є строк у десять робочих днів);

8) потрібно 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 всіх принципів адміністративного судочинства, особливостей проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень та ефективно, оперативно та об'єктивно захищати й відновлювати права, свободи та законні інтереси осіб.

2. 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 напрямки вдосконалення способів судового захисту прав, свобод і 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.

3. 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 в чітко визначених законом випадках);

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

4) неупередженість (при зверненні до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень мають 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 має діяти з дотриманням потрібного 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 всіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, упродовж яких такий суб'єкт має звернутись до суду з відповідним позовом, однак ухвалення рішення має відбутися упродовж 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 з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін).

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ

3.1 Загальні положення доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Як уже згадувалося вище, переважна більшість положень КАСУ розрахована на розгляд адміністративних справ про неправомірність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Так само можна стверджувати про положення КАСУ, які стосуються доказування.

Як стверджують сучасні науковці, інститут доказів (або інакше – доказів і доказування) має велику специфіку в адміністративному судочинстві. Незважаючи на багато спільних рис з аналогічним інститутом в інших видах судочинства, насамперед у цивільному, інститут доказів в адміністративному процесі є одним із тих, що суттєво відрізняється. Така відмінність зумовлена дією принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, а також презумпцією вини відповідача [65, с. 335].

Попри те, що доказування в адміністративному судочинстві має відмінності від доказування в інших судових процесах, можна стверджувати, що відмінності в доказуванні також притаманні окремим справам всередині адміністративного судочинства і це стосується насамперед адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до статті 72 КАСУ доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі показань свідків, письмових, речових і електронних доказів, висновків експертів [45].

З цієї норми випливає, що головним завданням суду при вирішенні адміністративних справ є встановлення наявності або відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі.

Якщо судом розглядається справа за позовом про визнання неправомірними рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, перед судом постає завдання оцінити діяльність саме суб'єкта владних повноважень з точки зору того, чи дійсно оспорювані рішення чи дії порушують права, свободи чи інтереси фізичної чи юридичної особи.

У справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень ситуація кардинально інша. По-перше, підстави звернення суб'єктів владних повноважень з адміністративними позовами є абсолютно конкретно визначеними у законах. Тобто тут головним завданням суду є перевірка того, наскільки правильно, на підставі наявних доказів суб'єкт владних повноважень здійснив юридичну кваліфікацію діяння, яке стало підставою звернення до адміністративного суду. Якщо така кваліфікація здійснена правильно, то адміністративний суд може ухвалити конкретно визначене рішення, яке також визначено законом, – наприклад, накласти 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.

У контексті цього дещо незвично виглядають норми, які стосуються обов'язку доказування. Відповідно до частини першої статті 77 КАСУ кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 78 цього Кодексу. В адміністративних справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, особливо у справах про застосування санкцій, заперечення відповідача може відображати лише позицію, протилежну позиції позивача [45].

Але проблема полягає в тому, що в більшості випадків заперечення позивача можуть ґрунтуватись на документах того самого суб'єкта владних повноважень, який виступає позивачем. Тобто констатувати наявність або

відсутність певних обставин може тільки суб'єкт владних повноважень в силу своєї компетенції. Так, наявність чи відсутність порушень правил перебування іноземців в Україні може констатувати лише орган виконавчої влади у справах міграції або СБУ, наявність чи відсутність порушень у сфері державних лотерей чи грального бізнесу – органи державної фіскальної служби або поліції, наявність чи відсутність порушень у сфері пожежної безпеки – органи Державної служби з надзвичайних ситуацій тощо.

Відтак у досліджуваних справах суб'єкт владних повноважень має доказувати наявність певних обставин, а відповідач – фізична чи юридична особа – їх відсутність. Але цілком зрозуміло, що доказувати відсутність певних обставин набагато складніше, ніж їх наявність. Виключення складають справи про застосування заходів впливу за результатами державного контролю, якщо до моменту ухвалення рішення у справі виявлені порушення були усунені, це підтверджено відповідними доказами і застосування заходів впливу у вигляді, наприклад, зупинення роботи підприємства, втрачає сенс.

Виходячи з наведеного, дещо незвичного змісту набуває положення частини п'ятої статті 77 КАСУ, відповідно до якої якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів. Для досліджуваних справ це означає, що якщо відповідач не надав підтверджених доказів своїх заперечень, суд має задовольнити позов суб'єкта владних повноважень [45].

Наведені вище особливості справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень відбиваються і на розумінні змісту норм частин першої-третьої статті 80 КАСУ, відповідно до якої учасник справи в разі неможливості самостійно надати докази вправі подати клопотання про витребування доказів судом. Таке клопотання має бути подане в строк, зазначений в частинах другій та третій статті 79 цього Кодексу. Якщо таке клопотання заявлено з пропуском встановленого строку, суд залишає його без

задоволення, крім випадку, коли особа, яка його подає, обґрунтує неможливість його подання у встановлений строк з причин, що не залежали від неї [45].

У клопотанні про витребування доказів має бути зазначено:

- 1) який доказ витребується;
- 2) обставини, які може підтвердити цей доказ, або аргументи, які він може спростувати;
- 3) підстави, з яких випливає, що цей доказ має відповідна особа;
- 4) заходи, яких особа, що подає клопотання, вжила для отримання цього доказу самостійно, докази вжиття таких заходів, та (або) причини неможливості самостійного отримання цього доказу [45].

Про витребування доказів за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу.

Якщо у звичайних адміністративних справах ця норма адресована здебільшого позивачу з метою компенсувати його юридичну нерівність з відповідачем – суб'єктом владних повноважень, то у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень вона стає адресованою до відповідача і в силу викладених вище обставин значною мірою втрачає сенс.

Загалом можна вважати, 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 правильно на підставі наявних доказів суб'єкт владних повноважень здійснив юридичну кваліфікацію діяння, яке стало підставою звернення до адміністративного суду. Якщо така кваліфікація здійснена правильно, то адміністративний суд може ухвалити рішення в межах закону – наприклад, накласти 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 в 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.

Певні особливості мають місце й у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень стосовно оцінки доказів. Відповідно до частини першої статті 90 КАСУ суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Крім того в частині другій цієї ж статті зазначено, що жодні докази не мають для суду наперед встановленої сили. У цьому контексті інтерес викликають положення статті 78 стосовно підстав для звільнення від доказування. Відповідно до частини четвертої цієї статті обставини, встановлені рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом. У свою чергу відповідно до частини шостої вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалений вирок, ухвала або постанова суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою [45; 176].

Проблема полягає в тому, що для деяких видів справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень рішення інших судів виступають основним доказом. Особливо це стосується справ про застосування адміністративними судами санкцій відповідно до Закону України «Про заборону грального бізнесу». Річ у тім, що об'єктивна сторона правопорушення, відповідальність за яке передбачена згаданим законом, так само утворює об'єктивну сторону складу злочину, передбаченого статтею 203-2 Кримінального Кодексу України, яка передбачає кримінальну відповідальність за заняття гральним бізнесом. Відтак, якщо у відповідному кримінальному провадженні суд визнав фізичну особу – підприємця винною у вчиненні злочину, то для адміністративної справи про застосування до цієї ж особи санкцій на підставі Закону України «Про заборону грального бізнесу» відповідний вирок суду буде мати преюдиціальне значення і нічого іншого у цій справі доводити немає потреби.

У силу імперативності норм Закону України «Про заборону грального бізнесу» та Кримінального Кодексу України уповноважені органи зобов'язані і порушити кримінальне провадження стосовно винної особи, і звернутись до адміністративного суду з позовом про застосування санкцій передбачених Законом України «Про заборону грального бізнесу». На практиці звернення до адміністративного суду з відповідним позовом відбувається після того, як буде винесено обвинувальний вирок у кримінальному провадженні стосовно цього ж факту [64; 126].

Що цікаво, санкції Кримінального Кодексу України у згаданому випадку є м'якшими, ніж санкції Закону України «Про заборону грального бізнесу». Так, відповідно до статті 203-2 КК України, заняття гральним бізнесом карається штрафом від десяти до сорока тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а ті самі дії, якщо вони були вчинені особою, раніше судимою за заняття гральним бізнесом, караються штрафом від сорока до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Натомість Закон України «Про заборону грального бізнесу» передбачає

санкцію не тільки у вигляді штрафу, але й конфіскацію гравального обладнання та вилучення доходу від цього бізнесу [64; 126].

Аналогічним чином у статті 4 Закону України «Про громадські об'єднання» викладено підстави для заборони в судовому порядку громадських об'єднань, до яких зокрема належать дії, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного устрою насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються. Крім того в цій статті зазначено, що громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань [119].

Водночас відповідні дії утворюють об'єктивну сторону деяких злочинів, склади яких визначено у Кримінальному Кодексі України. Так, 109 КК України встановлено відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади. До таких дій відносяться власне дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного устрою або на захоплення державної влади, а також публічні заклики до насильницької зміну чи повалення конституційного устрою або до захоплення державної влади, розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій [64].

Статтею 161 КК України встановлено відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності тощо, а статтею 260 – відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань [64].

Цілком зрозуміло, що дії будь-якого громадського об'єднання виявляються в діях його членів. Тобто якщо відповідачем в адміністративній

справі за позовом про заборону громадського об'єднання є саме громадське об'єднання, то обвинуваченим у кримінальному провадженні є фізична особа, яка є членом такого громадського об'єднання.

Відтак якщо у кримінальному провадженні буде доведено, що кримінально карані дії вчинені особою у зв'язку з членством цієї особи у відповідному громадському об'єднанні, то відповідний вирок також буде мати преюдиціальне значення для адміністративної справи про заборону такого громадського об'єднання.

Узагалі оцінка доказів є ключовим моментом доказування і найбільш складною діяльністю суддів. Відповідно до статті 90 КАСУ суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів) [45].

Із наведеної норми випливає, що оцінювання доказів відбувається за такими параметрами, як належність, допустимість, достовірність і достатність. Так, відповідно до статті 73 КАСУ належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Предметом доказування є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення [45].

Сутність допустимості доказів відповідно до статті 74 КАСУ полягає в тому, що суд не бере до уваги докази, одержані з порушенням порядку, встановленого законом. Обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування [45].

У свою чергу відповідно до статті 75 КАСУ достовірними є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи.

Достатніми в силу вимог статті 76 КАСУ є докази, які у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмета доказування. Питання про достатність доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, суд вирішує відповідно до свого внутрішнього переконання [45].

Як зазначають сучасні дослідники, складність оцінювання доказів, що зумовлює у свою чергу й одну з основних її проблем, полягає в тому, що результат завжди має належну процесуальну форму, проте сам процес оцінювання виходить за межі процесуальних дій, оскільки є розумовим процесом, на який також впливають фактори, що не мають правового характеру [177, с. 181-186].

Дійсно, вказівка на те, що суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, вимагає звернути увагу на те, як це переконання має формуватися і чи дійсно результат такого переконання не може бути формалізований.

Як відзначається в літературі, зміст поняття «внутрішнє переконання» включає сформоване під час розгляду справи уявлення судді про те, як слід вирішити правову суперечку. При цьому внутрішнє переконання в адміністративному судочинстві стосується передусім конкретного публічно-правового спору, тоді як переконання як загальне поняття та елемент правосвідомості перебуває за межами такої адміністративної справи та виражає погляди, ідеї, яких дотримується суддя в повсякденному житті. Фактично внутрішнє переконання формується на психологічному рівні, коли суддя надає перевагу одній чи іншій стороні у справі, виходячи з фабули такої справи та правових позицій сторін, проте не буде помилкою визначити, що на внутрішнє переконання судді впливають також життєвий досвід, громадська думка, особисте ставлення до сторін та інші фактори, які мають

здебільшого суб'єктивну складову та не стосуються обставин процесуального характеру [177, с. 181-186].

Із зазначеним твердженням можна погодитись, хоча потрібно зауважити, що виходячи з принципу неупередженості частина зазначених чинників впливу не має братися до уваги.

Незважаючи на те, що за суддею зберігається право на власне переконання, відповідно до частини четвертої статті 90 КАСУ суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів). До того ж у частині четвертій статті 246 КАСУ зазначено, що в мотивувальній частині рішення зазначаються [45]:

- 1) обставини, встановлені судом, та зміст спірних правовідносин, з посиланням на докази, на підставі яких встановлені відповідні обставини;
- 2) докази, відхилені судом, та мотиви їх відхилення;
- 3) мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову.

Іншими словами, суд у судовому рішенні має аргументувати усі без виключення параметри оцінки доказів, тобто показати, на підставі чого у нього виникло саме таке, а не інше переконання.

На відміну від цього у попередній редакції КАСУ у статті 163 стосовно змісту мотивувальної частини рішення (постанови) було лише дві вимоги:

- зазначення встановлених судом обставин із посиланням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів;
- зазначення мотивів, з яких суд виходив при ухваленні постанови, і положення закону, яким він керувався [45].

Фактично можна стверджувати, що з ухваленням нової редакції КАСУ внутрішнє переконання суду, яким він має керуватися при ухваленні рішення, набуло процесуального оформлення. На нашу думку, ця обставина має надзвичайно важливе значення для розгляду й вирішення

адміністративних справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Ще одна особливість, на яку варто звернути увагу, стосується повноважень адміністративного суду щодо збирання доказів. Як зазначає С. Брайченко, з огляду на специфіку та призначення адміністративного процесу, судовий розгляд справи ведеться не на засадах змагальності (як це відбувається в цивільному та господарському процесі), а з елементами судового слідства. Суд займає активну позицію, правоможний з власної ініціативи витребувати докази, визначати факти, що потребують доказової бази [11, с. 178].

З цим можна погодитись, проте не відкидаючи взагалі принцип змагальності в адміністративному судочинстві. Можна казати лише про специфіку реалізації цього принципу. Як зазначається в літературі, класична модель змагального типу судочинства не передбачає наділення суду повноваженнями іншими, ніж відправлення правосуддя. Тобто суд не виконує функції, пов'язані зі збиранням доказів, які підтверджують/спростовують доводи однієї зі сторін, натомість активність суду спрямована на ведення процесу та вирішення справи по суті. Суд є арбітром у вирішенні спору і виконує лише одну, виключно йому властиву функцію – здійснення правосуддя. Утім у нашому випадку законодавець покладає на адміністративний суд повноваження щодо вжиття передбачених законом заходів для з'ясування обставин у справі з власної ініціативи [59, с. 185]

Відповідно до частини третьої статті 77 КАСУ суд може збирати докази також із власної ініціативи. Про витребування доказів із власної ініціативи суд постановляє ухвалу.

Оцінюючи зазначені положення КАСУ, учені стверджують, що особливістю адміністративного судочинства вважається те, що в судовому процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін складаються істотно відмінні вихідні можливості. Для їх

збалансування адміністративний суд має відіграти активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі в захисті її законних прав. Тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб порушені владою права були захищені. Така роль суду зумовлена тим, що переважно саме з ними в публічній адміністрації виникають конфлікти, або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти [4, с. 43].

Але тут виникає питання: чи має адміністративний суд відігравати згадану активну роль у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, зокрема у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень?

Якщо слідувати логіці класичного адміністративного судочинства, то у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень суд має за власною ініціативою збирати докази на користь фізичної чи юридичної особи, яка протистоїть суб'єкту владних повноважень, тим самим компенсуючи їх нерівність. Тобто фактично суд має сприяти фізичній чи юридичній особі в доведенні відсутності фактів, на які спирається позивач – суб'єкт владних повноважень. Але така ситуація є дещо неприродною.

Особливості оцінювання доказів у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягають у тому, що його 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 в ухваленні рішення.

На нашу думку, положення КАСУ стосовно того, що суд може збирати докази з власної ініціативи, не має поширюватись на справи про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Суд у цих випадках має вирішувати справу виключно на підставі наданих сторонами доказів.

Виходячи з того, що у справах про застосування санкцій доказування має стосуватись факту вчинення особою правопорушення, докази позивача – суб'єкта владних повноважень – мають стосуватись виключно наявності відповідного факту, а докази відповідача – фізичної чи юридичної особи – відсутності відповідного факту. Відтак суд має оцінити, чиї докази є більш переконливими, і на підставі такої оцінки ухвалити рішення про застосування чи незастосування санкцій.

У контексті досліджуваного питання слід звернути увагу на доктринальні положення, які стосуються процесу доказування в адміністративному судочинстві.

Як зазначає В. Король, доказування в адміністративному судочинстві становить собою процесуальну та розумову діяльність суб'єктів доказування, яка спрямована на пізнання за допомогою доказів юридичних фактів, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому доказування є пізнавальним процесом, якому притаманна єдність діяльності практичної, що суворо регламентована нормами процесуального закону, та розумової, що підпорядковується правилам логіки і ґрунтується на пізнанні обставин справи. Саме пізнання дозволяє адміністративному суду та учасникам адміністративного провадження одержати інформацію, що впливає на встановлення істини у справі, і постановити на основі встановлених юридичних фактів законне й обґрунтоване рішення [62, с. 84].

Як і будь-який інший процес пізнання, процес доказування складається з послідовно змінюваних один одним етапів, на яких здійснюється процесуальна та розумова діяльність суб'єктів доказування [62, с. 84].

Сучасні дослідники у сфері адміністративного судочинства, розглядаючи доказування як процес, виділяють його структурні елементи. Так, В. Король вважає, що процес доказування в адміністративному судочинстві складається з трьох етапів, які послідовно змінюються один одним: 1) збирання доказів як початкового етапу, упродовж якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства

здійснюють сукупність процесуальних дій, спрямованих на виявлення доказів; 2) дослідження доказів як подальшого етапу, у ході якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства безпосередньо сприймають докази; 3) оцінювання доказів як завершального етапу, під час якого має місце розумова діяльність суб'єктів доказування, спрямована на визначення належності, допустимості, достовірності кожного доказу окремо, а також достатності і взаємного зв'язку доказів у їх сукупності [62, с. 84].

На думку Я. Зелінської, доказування включає виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірку й оцінку доказів, їх процесуальних джерел [108, с. 116]. З точки зору Т. Коломоєць, доказування – це діяльність спрямована на встановлення обставин справи за допомогою доказів, включає збір, перевірку та оцінку доказів [51, с. 65]. На думку О. Дубенко, можна виділити три етапи процесу доказування – збирання, дослідження й оцінку доказів [23, с. 18].

Не заперечуючи процесуального значення доказування для здійснення адміністративного судочинства взагалі, тим не менш стан сучасного правового регулювання доказування в його рамках дає підстави висловити сумніви щодо розгляду доказування як процесу.

Передусім слід звернути увагу на суб'єктів доказування в адміністративному судочинстві. Відповідно до принципу змагальності, викладеному у частині першій статті 9 КАСУ, розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. З цього випливає, що головним суб'єктом доказування в адміністративному судочинстві є сторони в адміністративній справі. Дійсно, відповідно до частини четвертої цієї ж статті суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи, але надавати ці докази все одно будуть позивач чи відповідач. Крім того, виходячи з вимоги

належності доказів, сформульованої у статті 73 КАСУ, належними є докази, що містять інформацію щодо предмета доказування, і сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень [45].

Варто також звернути увагу й на частину першу статті 77 КАСУ «Обов'язок доказування», в якій чітко визначено, що кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, установлених статтею 78 цього Кодексу [45].

Із цього положення можна зробити принаймні два висновки. По-перше, доказування полягає в доведенні обставин, на яких ґрунтуються вимоги та заперечення сторін. По-друге, доказування здійснюється сторонами.

Що цікаво, доказування починається ще до початку відповідного судового провадження, оскільки відповідно до частини четвертої статті 161 КАСУ позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів) [45].

На стадії підготовчого засідання, відповідно до частин шостої та сьомої статті 180 КАСУ суд з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються в позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів і визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше [45]. Тобто суд на стадії підготовчого засідання не бере участь у доказуванні, оскільки не займається доведенням обставин справи, але сприяє якості доказування сторонами, намагаючись забезпечити достатню кількість доказів.

Результатом доказування, на нашу думку, є формування доказової бази, потрібної та достатньої для встановлення обставин справи, тобто для досягнення об'єктивної істини у справі. Завданням же суду є оцінювання результатів доказування, яке він здійснює шляхом дослідження доказів. Невипадково стаття 211 «Дослідження доказів» міститься в параграфі третьому глави 6 розділу II КАСУ «З'ясування обставин справи та дослідження доказів». Відповідно до цієї статті суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази. Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення. Речові, письмові та електронні докази оглядаються в судовому засіданні, за винятком випадків, визначених цим Кодексом, і пред'являються учасникам справи за їхнім клопотанням, а в разі потреби – також свідкам, експертам, спеціалістам. Відтворення аудіо- і відеозапису проводиться в судовому засіданні або в іншому приміщенні, спеціально обладнаному для цього. Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу письмових, речових і електронних доказів або протоколів їх огляду, ставити питання експертам.

Власне під час дослідження доказів суд і здійснює оцінку доказів на належність, допустимість, достовірність і достатність. Саме за результатами дослідження доказів та їх відповідної оцінки суд робить висновок про наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи.

Що ж стосується справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, то доказування в цих справах у силу наявності особливостей, розглянутих вище, здійснюється простіше і зводиться до встановлення об'єктивної істини в питанні, чи дійсно існують у реальної дійсності підстави для застосування певних санкцій

адміністративним судом. У свою чергу тягар доказування наявності підстав для застосування санкцій покладається виключно на суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, можна стверджувати, що доктринальне розуміння процесу доказування досить суттєво відрізняється від фактичного стану правового регулювання. На нашу думку, якщо брати за основу положення сучасного КАСУ в частині доказування, то під доказуванням у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід розуміти комплексний процес подання, витребування, збирання та оцінювання доказів, що здійснюється учасниками провадження (суб'єктом владних повноважень – позивачем, фізичною або юридичною особою (відповідачем) чи судом) для встановлення, доведення або спростування обставин у справі, тобто досягнення об'єктивної істини у публічно-правовому спорі.

3.2 Предмет та межі доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Доказування є одним із найважливіших елементів адміністративного судочинства, оскільки саме через цю діяльність реалізується базовий принцип судочинства взагалі – принцип об'єктивності істини. Доказування є складною за змістом діяльністю, в структурі якої ключове місце займають предмет і межі доказування. Саме ці два елементи зумовлюють обсяг доказування, а також коло засобів, які мають використовуватись у процесі доказування.

Невипадково у статті 73 КАСУ зазначено, що належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування [45].

Як справедливо відзначає Р. Ватаманюк, визначення предмета доказування має істотне значення в підготовці справи до судового розгляду, її розгляді, ухваленні законного й обґрунтованого судового рішення. Від правильності такого визначення залежить установлення обставин справи та юридичних фактів, необхідних для вирішення справи по суті. Це є запорукою належного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [12, с. 151].

Ця теза є повністю справедливою і для справ щодо застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, оскільки завдання дотримання прав осіб, до яких такі санкції мають бути застосовані, залишається актуальним.

Відомо, що для того, щоб визначити обставини, які мають значення для адміністративної справи, потрібно користуватися двома джерелами: 1) нормою матеріального права, що регулює відповідні відносини; 2) підставою позову й заперечення щодо нього. Отже, зміст предмета доказування становить сукупність фактів, що підлягають встановленню [78, с. 16].

У науці адміністративного прав склалася думка, що в адміністративному судочинстві виокремлюють факти, які не підлягають доказуванню: 1) преюдиційні обставини, тобто ті, що встановлені в судовому рішенні іншого суду, яке набрало законної сили; 2) факти, що визнані судом загальновідомими, тобто ті, що відомі широкому колу осіб, зокрема й судді; 3) безспірні обставини, тобто ті, стосовно яких в осіб, які беруть участь у справі, не виникає суперечок, і в суду не викликає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання [36, с. 105].

При цьому вважається, що факт – це універсальна категорія, своєрідний симбіоз інформації та конкретних даних про обставини справи. Факти набувають статусу судових доказів шляхом належного їх залучення до справи. Під час дослідження доказів відбувається їх перевірка та оцінювання. Унаслідок цього визначаються властивості доказів, а саме належність, допустимість, достовірність і достатність. З цього слідує, що факти можна ототожнювати як із доказами, так і з самим предметом доказування в адміністративному судочинстві [36, с. 105].

Щоправда, іноді в літературі зустрічаються й досить специфічні думки щодо фактів, які утворюють предмет доказування в адміністративному судочинстві. Так, Є. Демський вважає, що у справах, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, доказуванню підлягають такі загальні факти: 1) факти протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу владних повноважень, що порушують права, свободи чи інтереси фізичних чи юридичних осіб; 2) факти наявності чи відсутності адміністративно-правового спору або спору про право; 3) факти наявності інтересів третіх осіб; 4) факти неможливості відмови позивача від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача – визнати адміністративний позов повністю або частково; 5) факти потреби забезпечення доказів; 6) факти щодо невідкладного розгляду і вирішення справи; 7) факти про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; 8) факти залишення позовної заяви без розгляду; 9) факти зупинення та поновлення провадження у справі; 10) факти закриття провадження у справі. А також: 11) чи підлягає позов задоволенню; 12) чи заподіяно рішенням, дією чи бездіяльністю органу владних повноважень майнову чи моральну шкоду; 13) чи є підстави допустити негайне виконання постанови. Інші факти включаються до предмета доказування залежно від конкретних обставин справи (наприклад, неможливості виконання делегованих повноважень чи виконання адміністративного договору, правомірності проведення підрахунку голосів на виборах та ін.) [21, с. 153].

На нашу думку, зазначене твердження є певною мірою перебільшенням, і до предмета доказування тут зведено всі питання, зокрема процесуального характеру, які має вирішити суд під час здійснення адміністративного судочинства в конкретній справі. При цьому значна частина з них не стосується надання доказів сторонами відповідного процесу, а відтак не відноситься до предмета доказування.

На нашу думку, предмет доказування 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.

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 установлення для вирішення публічно-правового спору.

Як відзначають сучасні дослідники, особливості доказування юридичних фактів в адміністративному судочинстві визначаються принципом офіційного з'ясування всіх обставин справи та презумпцією вини суб'єкта владних повноважень [12, с. 151]. При цьому вважається, що презумпція вини в адміністративному судочинстві – це закріплені у законі припущення про те, що повідомлені позивачем, який не є суб'єктом владних повноважень, обставини адміністративної справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача – суб'єкта владних повноважень – відповідають дійсності доти, доки відповідач не спростує їх [12, с. 151].

Що стосується значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, то з наведеною думкою варто погодитись. Відносно ж принципу презумпції вини можна висловити певні сумніви. На нашу думку, стосовно адміністративного судочинства не можна казати про презумпцію вини. Тут швидше йдеться про презумпцію правомірності вимог позивача. Категорія вини взагалі не згадується в адміністративному судочинстві. У переважній більшості справ, що розглядаються в порядку адміністративного

судочинства, йдеться про правомірність або неправомірність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Саме неправомірність відповідних рішень, дій або бездіяльності, а не їх винність, стає підставою для вирішення справи на користь позивача.

Усе сказане є справедливим і для розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Але звернемося до конкретних видів справ.

Відповідно до статті 180 КАСУ позовна заява про дострокове припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Верховного Суду. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови [45].

Із формулювання цієї норми випливає, що підставою ухвалення відповідного рішення є факт невиконання Народним депутатом України вимог щодо несумісності. Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про статус Народного депутата України» [134] цей депутат не має права:

- 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

У свою чергу відповідно до вимог статті 4 цього ж Закону повноваження Народного депутата поряд з іншим припиняються достроково в разі порушення вимог частини першої статті 3 цього Закону. А відповідно до частини другої статті 5 у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду [134].

Зі змісту наведених статей випливає, що предметом доказування у відповідних справах мають бути факти двох видів. По-перше, факт наявності у особи статусу народного депутата України; по-друге – факт порушення такою особою вимог щодо несумісності.

При цьому слід мати на увазі, що законом передбачено певний час, упродовж якого Народний депутат України може позбавитись статусу, не сумісного зі статусом депутата. Коли, наприклад, народного депутата призначили на посаду міністра або керівника центрального органу виконавчої влади, він має подати в установленому порядку заяву про складення депутатських повноважень. Якщо особа, яка до набуття статусу народного депутата України займала посаду на державній службі або виборну посаду в органах місцевого самоврядування, або мала представницький мандат в органах місцевого самоврядування, в установленій законом спосіб має позбутися іншого статусу, відмінного від статусу народного депутата [134].

Тобто предметом доказування в даних справах має бути або наявність у Народного депутата України правового статусу, несумісного зі статусом депутата, або факти здійснення ним оплачуваної діяльності, несумісної зі статусом депутата. При цьому несумісний статус має існувати після спливу часу, який наданий законом Народному депутатові для його добровільного позбавлення.

Відповідно межі доказування визначаються в позовній заяві про дострокове припинення повноважень народного депутата України залежно

від того, який вид несумісності мав місце. Якщо, наприклад, несумісність виникла внаслідок призначення народного депутата міністром, то потрібно встановити, чи подана такою особою заява про дострокове складання депутатських повноважень, чи минув термін, упродовж якого така заява мала бути подана, чи розглянула Верховна Рада України цю заяву тощо.

Дещо складніше визначається предмет доказування у справах про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства.

Відповідно до статті 288 КАСУ позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [45].

Застосування зазначеної санкції передбачено статтею 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яка міститься у розділі з назвою «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» [131]. Відповідно до частини першої цієї статті, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про

примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [131].

Тобто така норма передбачає дві підстави звернення до суду з позовом про примусове видворення: 1) невиконання особою в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення; 2) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення.

У першому випадку предмет доказування буде включати факт невиконання особою в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення. Межі доказування тут визначаються лише документальним підтвердженням факту знаходження відповідної особи на території України після того, як минув термін її примусового повернення, та оцінки причин такого неповернення.

У другому випадку ситуація дещо складніша, оскільки йдеться не про факт, який вже мав місце, а лише про потенційну можливість настання такого факту. Тобто доказуванню підлягає наявність підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання рішення про примусове повернення. Крім того предмет доказування буде включати обґрунтованість відповідним суб'єктом владних повноважень відповідних підстав.

Зазначені положення можна проілюструвати прикладом із судової практики Хмельницького міськрайонного суду (Справа № 686/7198/16-а). 30 березня 2016 року Хмельницький міськрайонний суд розглянувши у відкритому судовому засіданні в залі суду м. Хмельницького справу за адміністративним позовом Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області до громадянина Республіки Азербайджану

ОСОБА_2 (ОСОБА_2) про видворення за межі України в примусовому порядку, встановив, що позивач звернувся до суду з адміністративним позовом до громадянина Республіки Азербайджану ОСОБА_2 про видворення за межі України в примусовому порядку, посилаючись на те, що працівниками сектору по роботі з іноземцями Хмельницького МВ Управління ДМС України в Хмельницькій області 09.10.2015 року відповідно до ст.26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» було прийнято рішення №26 про примусове повернення з України відносно громадянина Республіки Азербайджану ОСОБА_2 (ОСОБА_2), ІНФОРМАЦІЯ_1, уродженець м. Шемаха, Республіки Азербайджан, національний паспорт серії НОМЕР_1 від 15.07.2013 року, який прибув на територію України 01.06.2015 року через КПП «Конотоп» у приватних справах. Даним рішенням зазначеного іноземця було зобов'язано залишити територію України в термін до 01.11.2015 року. Про прийняте рішення ОСОБА_2 був проінформований відповідно до п.3 ст.26 вищевказаного Закону. Однак, ОСОБА_2 вказане рішення не виконав, самостійно межі держави не залишив та продовжує порушувати чинне законодавство, поважних причин, через які він не може виконати вказане рішення, іноземець не надав. Зважаючи на те, що в ОСОБА_2 відсутні кошти для повернення на батьківщину та те, що він не виконав рішення про примусове повернення з України від 09.10.2015 року, позивач просить позов задовольнити та ухвалити рішення про примусове видворення за межі України громадянина Республіки Азербайджану ОСОБА_2 (ОСОБА_2), ІНФОРМАЦІЯ_1 [115].

Судом встановлено, що громадянин Республіки Азербайджану ОСОБА_2 (ОСОБА_2), ІНФОРМАЦІЯ_1 01.06.2015 року прибув на територію України та перебуває в Україні після закінчення законного терміну перебування. Працівниками сектору по роботі з іноземцями Хмельницького МВ Управління ДМС України в Хмельницькій області 09.10.2015 року відповідно до ст.26 Закону України «Про правовий статус

іноземців та осіб без громадянства» було прийнято рішення №26 про примусове повернення з України щодо громадянина Республіки Азербайджан ОСОБА_2, ІНФОРМАЦІЯ_1, уродженця м. Шемаха, Республіки Азербайджан, національний паспорт серії НОМЕР_1 від 15.07.2013 року, який перебуває без законних підстав на території України, яким його зобов'язано покинути цю територію до 01.11.2015 року [115].

Положеннями ч.ч. 5, 6 ст.26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено, що іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства здійснюється органом, що його прийняв [131].

Відповідно до ч.1 ст.30 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 року центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення [131].

Ураховуючи вищенаведені правові положення статей 26 і 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», примусовому видворенню передують дві обставини, а саме ухвалення рішення про примусове повернення та ухилення від виїзду після ухвалення такого рішення [131].

Судом установлено й підтверджено матеріалами справи, що у відповідача законні підстави для знаходження на території України відсутні, оскільки термін перебування його на території України закінчився. Щоб залишити територію України, ОСОБА_2 не вживає ніяких заходів, а тому підлягає примусовому видворенню з України. Крім того, ст.4 вищевказаного Закону визначені підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, однак суду в розгляді даної справи жодних підстав, які визначені в наведеній статті, відповідачем не надано [115].

Особа в будь-якому разі не підлягає видворенню, якщо підпадає під захист статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод або статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до якої іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворенні або видані чи передані до країн: де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань; де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання; де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя; де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки [58; 131].

Щодо відповідача обставин, які вказані в статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод або статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та унеможливлюють примусове видворення за межі України, не встановлено. Також не встановлено обставин, відповідно до яких на відповідача поширюється дія

Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [115; 58; 131].

Порушення відповідачем законодавства України про перебування на території держави, невжиття заходів щодо вчинення будь-яких дій щодо легалізації перебування на території іноземної для відповідача держави, свідчить про ухилення ОСОБА_2 від виїзду після ухвалення рішення про видворення та дає достатніх підстав для примусового видворення його з України. Народження дитини 11.11.2015 року, батьком якої записаний відповідач, суд не вважає поважною причиною невиконання рішення про видворення, оскільки з вказаним рішенням відповідач був ознайомлений ще 09.10.2015 року, а отже мав можливість до народження дитини залишити територію України, зокрема і з сім'єю, а також до подання позову до суду [115; 58; 131].

Відповідно до роз'яснень, викладених у п.26 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду від 25.06.2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» [114], іноземець та особа без громадянства можуть бути примусово видворенні за межі України з підстав та в порядку, що визначені статтею 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», статтею 13 Закону України «Про імміграцію». Примусове видворення та затримання іноземця та особи без громадянства здійснюється лише на підставі постанови адміністративного суду.

Відповідно до ч.4 ст. 94 КАС України судові витрати з відповідача не стягуються [45].

За таких обставин суд доходить висновку, що такий позов обґрунтований і підлягає задоволенню.

На підставі наведеного та керуючись ст.ст. 94, 159, 160, 161, 162, 163, 173, 183-5 КАС України, ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», суд постановив позов задовольнити. Примусово видворити громадянина Республіки Азербайджану ОСОБА_2 (ОСОБА_2), ІНФОРМАЦІЯ_1, уродженець м. Шемаха, Республіки Азербайджан, національний паспорт серії НОМЕР_1 від 15.07.2013 року за межі території України [114; 115].

У цьому прикладі видно, що предметом доказування у даній справі, як і було констатовано вище, є два факти. По-перше, незаконність перебування відповідача на території України, по-друге, невиконання ним вимоги про повернення. Крім того, додатковим елементом предмета доказування у даній справі є відсутність обставин, за наявності яких примусове видворення є неможливим і які передбачені у статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Оскільки підстави і порядок перебування іноземців на території України є чітко нормативно визначеними, то доказами у відповідних справах є документи органів Державної міграційної служби України та Служби безпеки України, якими фіксуються відповідні порушення. Крім того у судовому засіданні такі докази перевіряються та оцінюються шляхом пояснень відповідача. Хоча у новій редакції КАСУ серед переліку засобів доказування, наведених у частині другій статті 72, пояснення відповідача відсутні.

Крім випадків, коли законодавством прямо передбачені повноваження адміністративних судів щодо застосування санкцій, які за своїм характером є заходами юридичної відповідальності, існують випадки, коли компетенція адміністративних судів відносно справ про застосування в судовому порядку санкцій у вигляді штрафів чи конфіскації прямо не визначена, проте в порядку здійснення інших видів судочинства це є неможливим.

Так, відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» до суб'єктів господарювання, які організують і проводять

на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів [126].

Предметом доказування у даних справах мають бути три види фактів:

- факт організації і проведення певним суб'єктом господарювання азартних ігор;
- наявність гравального обладнання;
- наявність прибутку (доходу) від азартної гри.

Відкритим залишається питання меж доказування, оскільки вони будуть залежати від конкретних умов вчинення правопорушення. Власне факт організації та проведення азартних ігор часто може бути доказаний лише якщо було виявлено не тільки гравальне обладнання, але й його використання для отримання прибутку (доходу). З іншого боку, для конфіскації є важливим той факт, що гравальне обладнання має знаходитись у власності суб'єкта господарювання, тобто є необхідним доказування наявності права власності на таке обладнання. Крім того для перерахування до Державного бюджету України прибутку (доходу) від проведення азартної гри потрібно довести не тільки факт отримання такого прибутку (доходу), але й його розмір.

Практика свідчить, що факт організації та проведення певним суб'єктом господарювання азартних ігор доказується досить просто, оскільки відповідне діяння утворює склад злочину, передбаченого статтею 203-2 КК України [64]. У цьому випадку факт притягнення відповідної особи до кримінальної відповідальності є преюдиціальним і додаткового доказування не потребує.

Зазначені положення можна проілюструвати прикладом із судової практики Одеського окружного адміністративного суду (справа № 815/3865/13-а) [113; 25]. Одеський окружний адміністративний суд, розглянувши в порядку письмового провадження справу за позовом Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Одеській області до фізичної особи-підприємця Варлан Віорела Івановича про стягнення фінансових санкцій, встановив, що позивач звернувся до суду із даним адміністративним позовом, в якому просить стягнути з відповідача на користь Державного бюджету України фінансові санкції в розмірі 7880000 гривень [113; 25].

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що фізичною особою-підприємцем Варлан В.І. були організовані і проводились на території України азартні ігри. Так, 19.10.2011 року співробітниками УДСБЕЗ ГУМВС України в Одеській області було встановлено, що в приміщенні Інтернет-клубу за адресою: м. Южне, вул. Хіміків, 27-г, де відповідач здійснював свою діяльність, було виявлено 20 ігрових автоматів, які ним були розміщені з метою створення умов для ведення азартних ігор. Вироком Южнеського міського суду Одеської області від 28.03.2012 року Варлан В.І. визнаний винним у здійсненні злочину, передбаченому ч.1 ст.203-2 КК України. Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» передбачено застосування фінансових санкцій у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, які підлягають стягненню з відповідача в судовому порядку в доход Державного бюджету України. Також позивач зважав на дотримання шестимісячного строку звернення до суду із даним адміністративним позовом, з огляду на отримання ГУМВС України в Одеській області копії вищевказаного вироку 20.03.2013 року [113; 25].

Дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку про обґрунтованість адміністративного позову та наявність підстав для його задоволення. Судом встановлено, що 11.02.2005 року ФОП Варлан В.І.

zareestrovaniy виконавчим комітетом Южнеської міської ради Одеської області та з 05.10.2007 року взятий на податковий облік в ДПП у м. Южному Одеської області за № 6138. У середині вересня 2011 року Варлан В.І. придбав 20 гральних автоматів, які розташував по вул. Хіміків, 27-г, в м. Южному Одеської області, та почав здійснювати діяльність з метою створення умов для здійснення азартних ігор та видачі вигащів учасникам азартних ігор. Вироком Южнеського міського суду Одеської області Варлан В.І. визнаний винним у вчиненні злочину, передбаченому ч.1 ст.203-2 КК України, та притягнутий до кримінальної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 127500 гривень з конфіскацією грального устаткування (20 гральних автоматів) [113; 25].

Згідно з ч.1 ст.72 КАС України обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини [45].

Передбачене вищевказаною нормою звільнення від доказування з підстав установлення преюдиційних обставин в іншому судовому рішенні встановлює обов'язок суду враховувати такі обставини при вирішенні даної справи.

Таким чином, вищевказане судове рішення має преюдиційне значення для вирішення даного спору в частині факту зайняття ФОП Варланом В.І. гральним бізнесом, що мало місце у вересні-жовтні 2011 року.

25.06.2009 року набрав чинності Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» (далі – Закон), яким запроваджені обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні, виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству [126].

Відповідно до абзаців 1 та 2 пункту 1 частини 1 ст.1 Закону гральний бізнес – це діяльність, пов'язана з організацією, проведенням та наданням

можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера; азартна гра – будь-яка гра, обов'язковою умовою участі в якій є сплата гравцем грошей, зокрема через систему електронних платежів, що дає змогу учаснику як отримати виграш (приз) у будь-якому вигляді, так і не отримати його залежно від випадковості [126].

Організатори азартних ігор – це фізичні та юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють діяльність з організації та проведення азартних ігор з метою отримання прибутку (п.3 ч.1 ст.1 Закону) [126].

Організація та проведення азартних ігор – діяльність організаторів азартних ігор, що здійснюється з метою створення умов для здійснення азартних ігор та видачі виграшів (призів) учасникам азартних ігор (п.4 ч.1 ст.1 Закону) [126].

Таким чином, судом встановлено, що ФОП Варлан В.І. є суб'єктом господарювання, який організував та проводив на території України азартні ігри в періоді дії Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», статтею 2 якого гральний бізнес та участь в азартних іграх заборонені. Відповідно до ст.3 Закону до суб'єктів господарювання, які організовують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів державної податкової служби [126].

Згідно з ст.22 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» з 1 жовтня 2011 року розмір мінімальної заробітної плати склав 985 гривень [121].

Повноваження адміністративного суду при вирішенні по суті зазначеної категорії справ визначені ст.162 Кодексу адміністративного судочинства України з урахуванням приписів статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні». Зокрема, згідно з п.4 ч.2. ст.162 цього Кодексу адміністративний суд у разі задоволення адміністративного позову може ухвалити рішення про стягнення коштів з відповідача. Суд може стягнути до Державного бюджету України із суб'єкта господарювання, який порушив заборону щодо організації та проведення азартних ігор на території України, суму штрафу або прибуток (дохід) від проведення азартної гри, як це передбачено ст.3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [126; 45].

Таким чином, за допущення порушень Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», що виразилось в організації азартних ігор, до ФОП Варлана В.І. слід застосувати фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат, що складає 7880000 гривень (985 гривень x 8000) [126; 113].

Відповідно до абзацу 3 частини 2 статті 162 КАС України суд за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень може ухвалити іншу постанову у випадках, установлених законом [45].

З урахуванням викладеного суд, установивши порушення ФОП Варланом В.І. вимог Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», керуючись положеннями цього Закону, вважає за необхідне застосувати до відповідача штрафні санкції, які підлягають стягненню в доход Державного бюджету України [126; 113].

На підставі вищевикладеного суд дійшов висновку, що позовні вимоги Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Одеській області обґрунтовані, документально підтверджені, відповідають чинному законодавству, у зв'язку із чим підлягають задоволенню. Керуючись ст.ст.128, 158-163 КАС України, суд постановив адміністративний позов Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Одеській

області задовольнити. Застосувати до фізичної особи-підприємця Варлана Віорела Івановича (ідентифікаційний код 2710222254, 65481, Одеська область, м. Южне, вул. Леніна, 7, кв. 228) фінансову санкцію у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат – 7880000 гривень (сім мільйонів вісімсот вісімдесят тисяч гривень). Стягнути з фізичної особи-підприємця Варлана Віорела Івановича (ідентифікаційний код 2710222254, 65481, Одеська область, м. Южне, вул. Леніна, 7, кв. 228) фінансову санкцію у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат – 7880000 гривень (сім мільйонів вісімсот вісімдесят тисяч гривень) в доход Державного бюджету України [113].

У судовому рішенні за даною справою видно, що суд використав як преюдиціальну підставу рішення у відповідній кримінальній справі.

Що ж стосується конфіскації грального обладнання, то тут ситуація є набагато складнішою, оскільки до предмета доказування включається і факт наявності відповідного обладнання у власності суб'єкта господарювання. Неможливість довести наявності права власності на гральне обладнання стає підставою для відмови у задоволенні позову в частині вимог щодо конфіскації грального обладнання.

У цьому контексті показовим є приклад із практики Одеського окружного адміністративного суду (Справа № 2а-3755/10/1570) [82].

11 червня 2014 року Одеський окружний адміністративний суд, розглянувши у відкритому судовому засіданні в залі суду в м. Одесі справу за адміністративним позовом Головного управління Міндоходів в Одеській області до фізичної особи-підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича про конфіскацію грального обладнання, установив, що 06 квітня 2010 року Державна податкова адміністрація в Одеській області звернулась до суду з позовом до фізичної особи-підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича, в якому просила стягнути з відповідача фінансову санкцію у вигляді штрафу в розмірі 6952000 грн. з конфіскацією грального обладнання та з перерахуванням до Державного бюджету України прибутку від проведення

азартної гри в розмірі 400 грн. Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2011 року, залишеною без змін ухвалою Одеського апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2011 року, в задоволенні позовних вимог відмовлено повністю [82].

Постановою Вищого адміністративного суду України від 25.03.2014 року скасовано Постанову Одеського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2011 року та ухвалу Одеського апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2011 року, у справі прийнято нову постанову, якою задоволено позов у частині стягнення з фізичної особи-підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича фінансових санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на території України, у вигляді штрафу в розмірі 6952000 грн. з перерахуванням до Державного бюджету України прибутку від проведення азартної гри в розмірі 400 грн. У решті справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції [82].

Ухвалою Одеського окружного адміністративного суду від 10 квітня 2014 року справу № 2а-3755/10/1570 за адміністративним позовом Державної податкової адміністрації в Одеській області до фізичної особи – підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича в частині вимоги про конфіскацію грального обладнання прийнято до провадження. Відповідач та його представник позов не визнали, надали заперечення, згідно яких обладнання, що було виявлене за місцем проведення господарської діяльності ФОП Бірюкова Д.В., не належить останньому на праві власності, а було орендоване у іншої особи, що підтверджується копією договору оренди обладнання. Санкція у вигляді конфіскації грального обладнання полягає у примусовому позбавленні суб'єкта правопорушення права власності на таке обладнання, і за правопорушення, вчинене однією особою, не може притягатись до відповідальності інша особа. Відповідно, конфіскованим може бути лише те гральне обладнання, яке належить на праві власності суб'єкту правопорушення. Враховуючи наведене, не підлягає конфіскації на підставі частини 1 статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в

Україні» гральне обладнання, яке, хоча і використане суб'єктом підприємницької діяльності під час вчинення ним порушення заборони на ведення грального бізнесу в Україні, але при цьому належить на праві власності іншій особі [82].

Заслухавши пояснення представника позивача, відповідача та його представника, суд встановив наступні обставини. 21.10.2009 року співробітниками СДСБЕЗ Приморського РВ ОМУ ГУ МВС України в Одеській області була проведена перевірка інтерактивного клубу "Е", який розташований за адресою: м. Одеса, вул. Преображенська 66. Під час проведення перевірки було встановлено, що фізична особа-підприємець Бірюков Д.В. здійснює в зазначеному закладі діяльність, яка направлена на організацію та проведення азартних ігор. Згідно даних протоколу огляду від 21.10.2009 року (а.с.7-10), на час проведення перевірки в залі інтерактивного клубу "Е" знаходились 9 персональних комп'ютерів, за допомогою яких надавались послуги відвідувачам клубу, а також персональний комп'ютер на робочому місці адміністратора. Серійні номери вказаного обладнання в жодному документі, складеному за результатами перевірки інтерактивного клубу "Е", не зазначені [82].

Згідно з пунктами 1, 2 статті 1 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин; далі – Закон № 1334-VI), гральним бізнесом є діяльність з організації та проведення азартних ігор у казино, на гральних автоматах, у букмекерських конторах та в електронному (віртуальному) казино, що здійснюють організатори азартних ігор з метою отримання прибутку; азартною грою є будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає змогу отримати виграш (приз), і результат якої повністю або частково залежить від випадковості [126].

Відповідно до статті 2 Закону № 1334-VI, в Україні забороняється гральний бізнес та участь в азартних іграх. Статтею 3 Закону № 1334-VI передбачено, що до суб'єктів господарювання, які організовують і проводять

на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленого за позовом органів державної податкової служби [126].

Як зазначалося вище, постановою Вищого адміністративного суду України від 25.03.2014 року в даній справі задоволено позов ДПА в Одеській області в частині стягнення з фізичної особи-підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича фінансових санкцій, пов'язаних із заборобою організації і проведення азартних ігор на території України, у вигляді штрафу в розмірі 6952000 грн. з перерахуванням до Державного бюджету України прибутку від проведення азартної гри в розмірі 400 грн. Даною постановою суду касаційної інстанції, що набрала законної сили, встановлено факт здійснення відповідачем діяльності з організації та проведення азартних ігор на території України (в інтерактивному клубі "Е", що розташований за адресою: м. Одеса, вул. Преображенська 66), тому дана обставина не підлягає доказуванню згідно ч.1 ст.72 КАС України [82].

У ході нового розгляду справи в частині вимоги позивача про конфіскацію гравального обладнання судом встановлено, що 10 жовтня 2009 року між суб'єктом підприємницької діяльності – фізичною особою Лубчук Євгенією Миколаївною (орендодавець), що діє на підставі свідоцтва про державну реєстрацію фізичної особи-підприємця від 19.05.2003 року, та суб'єктом підприємницької діяльності-фізичною особою Бірюковим Денисом Вікторовичем, що діє на підставі свідоцтва про державну реєстрацію фізичної особи-підприємця від 21.11.2002 (орендар), укладено договір оренди обладнання №10-10/9 [82]. Згідно п.п.1.1, 1.2 Договору, в порядку та на умовах, визначених цим Договором, Орендодавець зобов'язується передати Орендареві, а Орендар зобов'язується ухвалити в строкове платне користування обладнання та зобов'язується сплачувати Орендодавцеві

оренду плату. Найменування майна, що орендується: персональні комп'ютери та монітори до них. Згідно п.3 Договору, майно що орендується, повинно бути передано Орендодавцем та прийнято Орендарем упродовж 10 календарних днів з моменту набрання чинності цим Договором. Передання майна, що орендується, в оренду здійснюється Сторонами за Актом передання-приймання. З дослідженого судом акту приймання–передачі майна за договором оренди обладнання №10-10/09 від 10.10.2009 року вбачається, що Орендодавець – в особі Лубчук Є.М. передала у повному обов'язі Орендарю – в особі Бірюкова Д.В. майно, що складається з 16 моніторів та 16 системних блоків персональних комп'ютерів. Відповідач підтвердив суду, що обладнання, яке було виявлене за місцем проведення ним господарської діяльності по вул. Преображенська, 66 – це частина обладнання, що орендувалося ним у ФОП Лубчук Є.М. на підставі вищевказаного договору оренди [82].

Таким чином, судом встановлено, що обладнання, яке використовувалося відповідачем у процесі діяльності з організації та проведення азартних ігор, не належить відповідачу на праві власності, а було орендоване в іншої особи, що підтверджується вищевказаним договором оренди обладнання №10-10/09 від 10.10.2009 року. Ураховуючи, що санкція у вигляді конфіскації грального обладнання полягає в примусовому позбавленні суб'єкта правопорушення права власності на таке обладнання, конфіскованим може бути лише те гральне обладнання, яке належить на праві власності суб'єкту правопорушення. При цьому за правопорушення, вчинене однією особою, не може притягатись до відповідальності інша особа. Ураховуючи наведене, суд вважає, що не підлягає конфіскації на підставі частини 1 статті 3 Закону № 1334-VI гральне обладнання, яке хоча й використане суб'єктом підприємницької діяльності під час вчинення ним порушення заборони на ведення гального бізнесу в Україні, але при цьому належить на праві власності іншій особі. За таких обставин суд дійшов висновку про відсутність підстав для конфіскації гального обладнання, яке

не належить на праві власності відповідачу, а тому позов Головного управління Міндоходів в Одеській області в частині конфіскації грального обладнання задоволенню не підлягає. На підставі викладеного, керуючись ст. ст. 2, 6-9, 11, 69, 71, 72, 86, 159-163 КАС України, суд постановив у задоволенні адміністративного позову Головного управління Міндоходів в Одеській області до фізичної особи-підприємця Бірюкова Дениса Вікторовича про конфіскацію грального обладнання відмовити [82].

У випадках із застосуванням адміністративними судами санкцій, розглянутих вище, процес доказування виглядає досить просто. Але набагато складнішими виглядають справи про застосування санкцій, що носять характер заходів адміністративного припинення.

Відповідно до частини сьомої статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду [129].

Підстави для подібних звернень, як правило, визначаються законами, які регламентують порядок здійснення державного нагляду (контролю) у відповідних сферах господарської діяльності. При цьому найбільш цікаві моменти пов'язані з необхідністю доказування не наявності певних обставин, а їх відсутності. Так, наприклад, відповідно до статті 70 Кодексу цивільного захисту України [47], підставою для звернення центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів є, поряд з іншим, відсутність

на виробництвах, на яких застосовуються небезпечні речовини, паспортів (формулярів) на обладнання та апаратуру або систем із забезпечення їх безперебійної (безаварійної) роботи; відсутність або непридатність до використання засобів індивідуального захисту в осіб, які здійснюють обслуговування потенційно небезпечних об'єктів або об'єктів підвищеної небезпеки; відсутність на об'єкті підвищеної небезпеки диспетчерської служби або її неготовність до виконання покладених на неї завдань, зокрема через відсутність відповідних документів, приладів, обладнання або засобів індивідуального захисту тощо.

Доказування відсутності чого-небудь для органу державного нагляду (контролю) полягає тільки у констатації відповідного стану та відображення його належним чином у документальній формі. Натомість доказування наявності потребує представлення відповідних документів, приладів, апаратури, засобів тощо. Відтак, фактично, тягар доказування у таких ситуаціях покладається на відповідача, тобто суб'єкта господарювання, до якого застосовуються заходи реагування. Суд не може вимагати доказати відсутності чого-небудь, але має вимагати довести зворотне, якщо відповідач заперечує проти позову [47].

Зазначене положення можна проілюструвати прикладом із судової практики. З позовом до Одеського окружного адміністративного суду звернулось Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області до Фізичної особи – підприємця Балагура Олександра Степановича про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю). 21.11.2013 року було відкрито провадження по справі та надано відповідачу строк до 06.12.013 року для надання заперечень. Відповідач був повідомлений належним чином, про що свідчить повідомлення про отримання 28.11.2013 року відповідачем копії ухвали (а.с.48), заперечень та клопотань до суду не надходило [25]. Дослідивши наявні в справі письмові докази суд встановив наступні факти та обставини:

Відповідно до п.п.57 п.4 Указу Президента України №20/2013 від 16.01.2013 року «Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» Державна служба з надзвичайних ситуацій України відповідно до покладених на неї завдань організовує та проводить перевірки додержання вимог законодавства у сферах цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, організації виконання заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на підприємствах, в установах, організаціях, що входять до складу залізничного, автомобільного, авіаційного, морського та річкового транспорту, на базах, складах, арсеналах зберігання та у місцях виробництва, утилізації ракетно-артилерійського озброєння, компонентів рідкого ракетного палива [22].

Відповідно до Положення про Головне Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області, затвердженого наказом ДСНС України №3 від 04.02.2013 року, Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області відповідно до покладених на нього завдань на відповідній території здійснює безпосередньо та через підпорядковані підрозділи нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки та цивільного захисту місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, іншими суб'єктами господарювання, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства [25].

Відповідно до ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами

господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [129].

Відповідно до ч.1 ст.68 Кодексу цивільного захисту України посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, у т.ч. невиконання їх законних вимог, зобов'язані застосовувати санкції, визначені законом [47].

Згідно з ч.2 ст.68 Кодексу цивільного захисту України в разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом [47].

Відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України, ст.5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та наказу Білгород-Дністровського МРУ Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій України в Одеській області від 27.09.2013 року №31 «Про здійснення планових перевірок на IV квартал 2013 року» (а.с.11-13), на підставі повідомлення про проведення планової перевірки від 01.11.2013 року №1676 (а.с.16) та посвідчення на проведення перевірки від 11.11.2013 року №763 (а.с.17) у період з 14.11.2013 року по 20.11.2013 року головним інспектором Білгород-Дністровського МРУ Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій України в Одеській області майором служби цивільного захисту Галицьким Є.С. було здійснено планову перевірку

фізичної особи – підприємця Балагура Олександра Сергійовича, який здійснює роботи по будівництву складів на території ринку «Жилмассив-2» за адресою: Одеська область, м. Білгород-Дністровський, смт Сергіївка, вул. Буджакська – на предмет дотримання (виконання) вимог законодавства з питань пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту [25].

Згідно з актом перевірки додержання (виконання) вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту №377 від 20.11.2013 року (а.с.18-35) встановлено порушення Кодексу цивільного захисту України №5403, Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України №126 від 19.10.2004 року, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 04.11.2004 року за №1480/10009 та інших діючих нормативно-правових актів, стандартів, нормам і правил у сфері пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту, а саме: не отримано технічні умови від органів державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки на проектування складів, чим порушено ст.30 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та вимоги дод. А ДБН А.2.2-3-2012; будівництво складів проводиться без наявності позитивних експертних висновків на проектну документацію (стадія РП, РД) по обладнанню складів системою пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією людей, пристроїв блискавки захисту, розроблених організацією, яка має відповідну ліцензію на право виконання даних видів робіт, чим порушено п.4.4 Наказу Міністерства надзвичайних ситуацій України №1037 від 29.09.2011 року та вимоги дод. Д ДБН А.2.2-3:2012; територія будівельного майданчику не забезпечена відповідними знаками безпеки згідно з ДСТУ ISO 6309:2007 «Протипожежний захист. Знаки безпеки. Форма та колір», чим порушено п.3.8 НАПБ А.01.001-2004; з відповідальними особами за протипожежний стан, не проведено спеціальне навчання (пожежно-технічний мінімум) з отриманням спеціальних посвідчень, чим порушено п.п.3.18, 3.19 НАПБ А.01.001-2004; на території будівництва відсутній пожежний щит з

первинними засобами пожежогасіння згідно норм належності, а саме: вогнегасники – 3 шт., ящик з піском – 1 шт., покривало з негорючого теплоізоляційного матеріалу або повсті розміром 2х2 с. – 1 шт., гаки – 3 шт., лопати – 2 шт., ломи – 2 шт., сокири – 2 шт., чим порушено п.8.4.9 НАПБ А.01.001-2004; не встановлено наказом режим паління з обладнанням місця для паління на території будівельного майданчику, чим порушено п.п.3.3, 8.4.4 НАПБ А.01.001-2004; не проведена перевірка працездатності пожежного гідранту на території підприємства, від якого передбачено зовнішнє протипожежне водопостачання складів, чим порушено п.6.3.1.3 НАПБ А.01.001-2004; не проведено випробування на тиск та витрату води пожежного гідранту з оформленням акту, чим порушено п.6.3.1.5 НАПБ А.01.001-2004; не представлено позитивний експертний висновок на проектну документацію на вогнезахисне оброблення дерев'яних конструкцій складів, чим порушено вимоги розділів 6 та 7 Наказу Міністерства надзвичайних ситуацій України №460 від 02.07.2007 року; не представлено розрахунки щодо визначення категорій складських приміщень складів по вибухопожежній та пожежній небезпеці, чим порушено п.4.2.7 НАПБ А.01.001-2004 та п.п.5.2, 5.4 НАПБ Б.03.002-2007 [25].

Подальша експлуатація будівель за адресою: Одеська область, м. Білгород-Дністровський, смт Сергіївка, вул. Буджакська з вищезазначеними порушеннями створюють загрозу життю та здоров'ю людей. Їх невиконання та не усунення прямою дією впливає на ризик виникнення надзвичайної ситуації, аварії чи пожежі, що спричинить загрозу життю та здоров'ю людей, оскільки впливає: на забезпечення безпеки роботи об'єкта та обслуговуючого персоналу згідно з вимогами протипожежних норм, техногенної безпеки та цивільного захисту; на своєчасність виявлення надзвичайної ситуації, пожежі чи аварії; самій ліквідації пожежі, аварії, надзвичайної ситуації та ліквідації її наслідків; евакуація людей та їх захисту від наслідків пожежі, аварії, надзвичайної ситуації індивідуальними засобами захисту органів дихання і шкіри тощо [25].

За результатами розгляду справи суд постановив: застосувати заходи реагування у сфері державного нагляду (контролю) до Фізичної особи – підприємця Балагура Олександра Степановича (67780, Одеська область, м.Білгород-Дністровський, смт Сергіївка, вул.Гагаріна,2/9, Код ЄДРПОУ 1989601678) у вигляді зобов'язання Фізичну особу – підприємця Балагуру Олександра Степановича зупинення роботи щодо будівництва складів на території ринку “Жилмассив-2” за адресою: Одеська область, м.Білгород-Дністровський, смт.Сергіївка, вул.Буджакська, шляхом опечатування всіх дверей (воріт), складів та їх знеструмлення з опечатуванням пристроїв відключення джерел електропостачання (або інших електромереж, електроприладів, пристроїв, обладнання і установок) та заборонити йому експлуатацію вказаних будівель до усунення всіх виявлених порушень вимог законодавства в сфері пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей [25].

У цій справі практично всі порушення, які стали підставою застосування адміністративним судом заходів реагування, так чи інакше пов'язані з відсутністю належних документів, обладнання, навчання тощо. Оскільки відповідач не представив доказів наявності зазначених речей, суд задовольнив позов. Отже, можна стверджувати, що у справах, де підставою застосування заходів реагування є відсутність певних фактів, чи обставин, предмет доказування обмежується констатацією у належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень, яка здійснюється в межах його контрольно-наглядових повноважень.

Таким чином, можна стверджувати, 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 в належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень.

Висновки до розділу 3

1. Доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень має такі особливості: по-перше, підстави звернення суб'єктів владних повноважень з адміністративними позовами абсолютно конкретно визначені в законах. Тобто головним завданням суду є перевірка того, наскільки правильно на підставі наявних доказів суб'єкт владних повноважень здійснив юридичну кваліфікацію діяння, яке стало підставою звернення до адміністративного суду. Якщо така кваліфікація здійснена правильно, то адміністративний суд може ухвалити рішення в межах закону – наприклад, накласти 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 в 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.

2. Особливості оцінювання доказів у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягають у тому, що воно відбиває якісні характеристики доказів (належність, допустимість, достовірність і достатність), що є умовами процесу доказування та

оцінюються за внутрішнім переконанням суду, яким він має керуватися в ухваленні рішення.

3. Предмет доказування в окремих справах про застосування санкцій адміністративними судами – це сукупність визначених законодавством об'єктивних обставин, які обґрунтовуються суб'єктом владних повноважень і вимагають установлення для вирішення публічно-правового спору.

4. 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 належить до компетенції адміністративного суду.

5. Предмет і межі доказування у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень характеризуються нормативно визначеними підставами застосування відповідних санкцій. Предмет доказування в 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 в належній документальній формі такої відсутності суб'єктом владних повноважень.

ВИСНОВКИ

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. 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. Київ : *Юрид. думка*, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
2. Авер'янов В. Б., Бояринцева М. А., Кресіна І. А., Лук'янець Д. М. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. Київ: НВП «Видавництво *«Наукова думка»*», 2007. 507 с.
3. Александрова Н. В., Куйбіда Р. О. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. факультетів та юрид. клінік. Київ: КНТ, 2009. 248 с.
4. Александрова Н. В., Куйбіда Р. О. Основи адміністративного судочинства в Україні: навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік. Київ: Конус-Ю, 2006. 256 с.
5. Аніщенко Т. С., Берлач Ю. А., Бондаренко Д. С. та інші. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. Запоріз. нац. ун-т. Київ : Ін Юре, 2016. 455 с.
6. Арабаджиева О. В., Гомонов Н. Д. Юридический конфликт: природа и особенности. *Вестник МГТУ*. Том 9, №. - 2006 - С.142-147
7. Бакуліна С. В. Поняття та ознаки публічно-правового земельного спору. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 84-89.
8. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право : підручник. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : *Право*, 2010. 624 с.
9. Біличенко Т. М. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства. *Форум права*. 2012. № 4. С. 91-95.

10. Білуха проти України (Belukha v. Ukraine), заява № 33949/02, 9 листопада 2006 р. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/974_272
11. Брайченко С. М. Особливості доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 174-178.
12. Ватаманюк Р. Встановлення юридичних фактів шляхом доказування в адміністративному судочинстві України. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 3. С. 144-151.
13. Вербицький Р. Європейські принципи правової визначеності та належного урядування в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3. С. 5-12.
14. Віхляєв М. Ю. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення : навч. посіб. Запоріж. нац. ун-т. Київ : *Юрінком Інтер*, 2016. 541 с.
15. Владимиренко І. В. Нові принципи адміністративного судочинства. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 63-67.
16. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Одес. нац. юрид. акад.* Одеса, 2009. 22 с.
17. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
18. Грень Н. М. Право на справедливий суд: проблеми незалежності та безсторонності. *Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка"*. 2016. № 837. С. 247-251.
19. Гречана С. І. Адміністративне судочинство: завдання, система, принципи. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2015. № 30. С.36-49.
20. Гуменний О. Нові суб'єкти судової влади та їхні функції. *Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка"*. 2016. № 855. С. 336-341.

21. Демський Є. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ: *Юрінком Інтер*, 2008. 496 с.
22. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 втратив чинність на підставі Указу Президента України № 419/2019 від 20.06.2019. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>
23. Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 225 с.
24. Дубчинський В. В. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів. Харків: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
25. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
26. Жернаков М. В. Щодо доцільності та ефективності звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду. *Право і суспільство*. 2014. № 3. С. 161-166.
27. Жернаков М. До питання про визначення публічно-правового спору (податково-правовий аспект). *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 183-189.
28. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
29. Задирака Н. Підтвердження обґрунтованості застосування органами державного пожежного нагляду заходів реагування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 116-120.
30. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : монографія; *Нац. акад. внутр. справ*. Луцьк, 2012. 299 с.

31. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : монографія; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна", *Ин-т права та суспіл. відносин*. Київ : Грінь Д. С., 2015. 433 с.
32. Іванищук А. А. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 136-145.
33. Іванищук А. А. Категорійний апарат адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади: філософсько-правове осмислення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2017. Вип. 4. С. 62-73.
34. Іванищук А. А. Міжнародний політичний суд: обґрунтування створення. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 396-399.
35. Іванищук А. А. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Класич. приват. ун-т. Запоріжжя*, 2011. 20 с.
36. Калмикова Я. С. Аксіологія фактів у доказовій діяльності в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 101-105.
37. Капля О. М. Імплементация принципу забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду в законодавство України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. №2/1. С. 94-99.
38. Капля О. Співвідношення принципів законності та верховенства права в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 127-130.
39. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125-129.
40. Кельзен Ганс Чисте правознавство / пер. з нім. О. Мокровольського. Київ: *Юніверс*, 2004. 496 с.

41. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 7-19.
42. Кіщак Ю. І. Розгляд звернень громадян у сфері АПК (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Акад. праці і соц. відносин*. Київ, 2011. 20 с.
43. Ковалів М. В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 28-32.
44. Ковейно Ю. В. Реалізація принципів адміністративного судочинства. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2018. Вип. 16. С. 86-95.
45. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
46. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
47. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34/35. Ст. 458.
48. Колеснікова І. С. Гарантії доступності правосуддя в адміністративних судах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Нац. авіац. ун-т*. К., 2013. 20 с.
49. Коломоєць Т. О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. №1. С. 27-34.
50. Коломоєць Т. О. Особисті адміністративні стягнення-невід’ємна складова новітнього кодифікованого адміністративно-деліктного

законодавства. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2013. № 2(1). С. 103-108.

51. Коломоєць Т. О. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. Київ: *Істина*, 2010. 240 с.

52. Коломоєць Т. О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду. *Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2012. Т. 11. С. 335-343.

53. Коломоєць Т. О., Лютиков П. С., Віхляєв М. Ю. Адміністративне судочинство : підручник. Київ: *Істина*, 2011. 304 с.

54. Коломоєць Т. О. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики: монографія; ДВНЗ "Запоріж. нац. ун-т" МОН України. Запоріжжя : *Запорізький національний університет*, 2011. 189 с.

55. Коломоєць Т. О., Нікітенко Н. П. Відвід (самовідвід) в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики: монографія; ДВНЗ "Запоріж. нац. ун-т" МОН України. Запоріжжя: *Запорізький нац. ун-т*, 2011. 288 с.

56. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ: *Прецедент*, 2007. 531 с.

57. Комзюк А. Т. Уточнення основного завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 45. С. 90-97.

58. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043

59. Кононенко О.М. Принцип офіційного з'ясування усіх обставин справи в системі принципів адміністративного судочинства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №2.- С.179-185.

60. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
61. Конюшко К. Податковий спір як публічно-правовий спір: питання теорії та практики. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 6. С. 95-101.
62. Король В. В. Зміст процесу доказування в адміністративному судочинстві України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 79-84.
63. Красовська А. В. Особливості адміністративного судочинства у справах про припинення юридичних осіб за позовами суб'єктів владних повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *ПВНЗ "Львів. ун-т бізнесу та права"*. Львів, 2013. 20 с.
64. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
65. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. Київ: *Юстиніан*, 2009. 976 с.
66. Лейст О.Э Санкции в советском праве. Москва, 1962. 128 с.
67. Лист Вищого адміністративного суду «Щодо порядку стягнення санкцій, пов'язаних із заборною організацією і проведення азартних ігор на території України» від 28.09.2009 р. №1270/13/13-09. *Лігакон*: веб-сайт. 2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/AS090520>
68. Лист Вищого адміністративного суду від 22.10.2010 № 1464/11/13-10 Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів). *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1464760-10>
69. Лист Вищого адміністративного суду від 28.09.2009 р. №1270/13/13-09 Щодо порядку стягнення санкцій, пов'язаних із заборною організацією і проведення азартних ігор на території України. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v1270760-09>

70. Лошицький М., Короед С. Завдання адміністративного судочинства: теоретичні питання реалізації. *Судова апеляція*. 2013. № 3(32). С. 54–61. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1065
71. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: ВТД “Університетська книга”, 2006 367 с.
72. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ, 2001. 220 с.
73. Лук'янець Д. М. Сміслові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 71-83.
74. Лук'янець Д. Проблеми застосування конфіскації як адміністративного стягнення. *Право України*. 2006. № 2. С. 110-112.
75. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90-98.
76. Любімова С. Ю. Поняття та значення контролю та адміністративного нагляду у сфері господарської діяльності. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 89-94.
77. Марченко М. Н. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Москва: *Зерцало*, 2001. 204 с.
78. Матвійчук В. К., Хар І. О. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар: У 2 т. Київ: *КНТ*, 2007. Т. 1. 608 с.
79. Матеріали по справі № 2а-38/10/1570. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
80. Матеріали справи № 804/654/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78246106>

81. Матеріали справи № 810/4906/14. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41735717>
82. Матеріали справи №2а-3755/10/1570. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39213909>
83. Матеріали справи №2-а-820/110/13-а. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30486698>
84. Матеріали справи №510/1733/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77022693>
85. Матеріали справи №522/16823/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76643674>
86. Матеріали справи №725/2893/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74533231>
87. Матеріали справи №755/11971/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75841261>
88. Матеріали справи №755/12155/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75917531>
89. Матеріали справи №800/211/16. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58245309>
90. Матеріали справи №9104/104423/12. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46479754>

91. Мельник С. М. Адміністративно-судова відповідальність в адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. №2. С. 97–104.

92. Методичні рекомендації стосовно застосування статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України при розгляді адміністративних справ за позовами суб'єктів владних повноважень від 25 серпня 2011 р. *Вінницький апеляційний адміністративний суд*: офіц. інтернет-представництво. 2018. URL: <http://vaas.gov.ua/>

93. Мироненко Є. О. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України. *Форум права*. 2013. № 4. С.248-252.

94. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

95. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043

96. Мілієнко О. А. Принципи адміністративного судочинства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 1(3). С. 48-51.

97. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Акад. праці і соц. відносин Федер. профспілок України*. К., 2011. 20 с.

98. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

99. Незалежність та безсторонність суду в аспекті статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: практика ЄСПЛ щодо України. *Національна школа суддів України*. 2018. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/152940499217.06.pdf>

100. Новікова М. М. Понятійно-категоріальний апарат менеджменту юридичного конфлікту. *Право і суспільство*. 2014. № 6.2. С. 9-13.
101. Оксін В. Ю. Адміністративно-правове регулювання банківської системи: деякі теоретичні аспекти. *Митна справа*. 2014. № 4(2). С. 181-185.
102. Оксін В. Ю. Адміністративно-правове регулювання банківської системи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна"*. Київ, 2015. 16 с.
103. Олефір В. І. Сдовий захист прав громадян у сфері публічно-правових відносин: проблеми ефективності адміністративного судочинства. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип.1. С. 94-100.
104. Орехов В. Ю. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. канд. юр. наук 12.00.01. *Київський національний університет внутрішніх справ*. Київ, 2008. 22 с.
105. Педько Ю. Проблемні питання функціонування адміністративної юстиції в Україні. *Адміністративне судочинство*. 2011. №3-4. С. 42-49.
106. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 153.
107. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: *Право*. 2011. 136с.
108. Писаренко Н. Б. Балакарева І. М., Бойко І. В. та ін. Адміністративне судочинство: навч.посіб. Харків: *Право*, 2016. 312 с.
109. Писаренко Н. Б. Чи є верховенство права принципом адміністративного судочинства? *Lex portus*. 2017. № 5. С. 41-50.
110. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
111. Поптанич Ю. М. Проведення лотерей в Україні в умовах заборони грального бізнесу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 264-270.

112. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 15.06.2016 № 815/1943/16. *Лігазакон*: веб-сайт. 2018. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/58492263>

113. Постанова Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/3865/13-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31771458>

114. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 25.06.2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні». *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09

115. Постанова Хмельницького міськрайонного суду від 30.03.2016 № 686/7198/16-А. *Лігазакон*: веб-сайт. 2018. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/56801667>

116. Потапенко С. В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Харк. нац. ун-т внутр. справ*. Харків, 2010. 20 с.

117. Потапенко С. В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. *Право і Безпека*. 2010. №2. С.60-64.

118. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19.05.2016 № 1379-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 27. Ст. 521.

119. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.10.2012 №4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1.

120. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17.06.1999 № 758-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 32. Ст. 268.
121. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 246.
122. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 31. Ст. 369.
123. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
124. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263.
125. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
126. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 536.
127. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
128. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>
129. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 №877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. №29. Ст. 389.
130. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 №2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

131. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.

132. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991 № 53 Ст. 793.

133. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89.

134. Про статус Народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст.17.

135. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

136. Радчук А. А. До питання про вид провадження щодо розгляду адміністративними судами справ про підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування: *матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід»* (м. Харків, 18-19 листопада 2016 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 62-65.

137. 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.

138. Радчук А. А. Особливості процесуальних конструкцій застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім "Гельветика", 2017. Вип. 78. С. 128-134.

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

140. Радчук А. А. Про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). *Jurnalul juridic*

national: teorie si practica» (Національний журнал: теорія і практика). 2017. № 2. С. 88-91. (Республіка Молдова).

141. Радчук А. А. Сутність принципів адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень: *матеріали науково-практичної конференції «Адміністративно-правові науки: сучасний стан та перспективи розвитку»* (м. Київ, 28 жовтня 2019 р.). Київ: *Науково-дослідний інститут публічного права*, 2019. С. 51-53.

142. Радчук А. А. Типологія адміністративних справ, що розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень: *матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України»* (м. Київ, 09-10 вересня 2016 р.). Київ: *Центр правових наукових досліджень*, 2016. С. 44-47.

143. 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.

144. Радчук А.А. Загальні аспекти доказування у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. С. 111–115.

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

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

147. Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480-483.

148. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України ... статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини). *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 1. С. 84-92.

149. Ромашов Р. А. Конфликтология: учебное пособие. МВД России. Санкт-Петербургский университет. СПб. 2006. 248 с.

150. Рябченко О. П. Принципи адміністративного судочинства. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 1-2. С. 51-54.

151. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник. Дрогобич : *Коло*, 2009. 112 с.

152. Сербан Ф. І. Кореляція принципу офіційності і принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві. *Юридична наука*. 2015. № 7. С.74-82.

153. Серга С. М. Особливості застосування податкового законодавства в адміністративному судочинстві. *Актуальна судова практика Верховного суду та Європейського суду з прав людини*. 2018. URL: <http://unba.lviv.ua/uk/news-more/items/shanovni-pravniki-zaproshujemo-vas-vzjati-uchast-v-ogljadovo-tematichnomu-seminari-scho-vidbudetsja-20-zhovtnja-2018-roku-u-mist.html>

154. Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; *Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого"*. Харків, 2012. 20 с.

155. Ситніков О. Ф. Адміністративне судочинство як форма захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 86-90.

156. Скочиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 9-2(1). С. 123-126.

157. Смокович М. І. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини. *Юридичний вісник*. Повітряне і космічне право. 2012. № 2. С. 65-69.

158. Соколов В. М. Адміністративне судочинство як сфера застосування аналогій у праві. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. № 1(8) 2013.

159. Стародубцева Т. Л. Контроль органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності в Україні: постановка. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 4. С. 179-184.

160. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

161. Сьоміна В. А. Окремі питання участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві (звернення суб'єкта владних повноважень шляхом внесення подання). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 95-98.

162. Тарануха В. П. Здійснення адміністративного судочинства в Україні: проблемні аспекти. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. Число 2. С. 144-146.

163. Тернушак М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. №4. С. 282-283.
164. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва: Издание 2-на Тихомирова М. Ю., 2001. 652 с.
165. Ткач Г. Й. Поняття та природа адміністративно-правового спору. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична, 2006. Випуск 43. С 154-156.
166. Топор І. В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Нац. ун-т "Одес. юрид. акад"*. Одеса, 2014. 23 с.
167. Трояновська Т. М. Публічно-правовий спір у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Нац. авіац. ун-т*. Київ, 2015. 20 с.
168. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
169. Устименко Є. В. Адміністративно-правові санкції в законодавстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 35(1.3). С. 33-36.
170. Устименко Є. В. Санкції за адміністративним правом України : дис.. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07; *Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна*. Харків, 2016. 187 с.
171. Устименко Є. В. Санкції за адміністративним правом України: автореф. дис. канд. юр. наук 12.00.07. *Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна*, Харків, 2016. 24 с.

172. Федоренко В. В. Застосування адміністративними судами фінансових санкцій за зайняття гральним бізнесом: за матеріалами судової практики. *Юрист України*. 2014. № 1. С. 110-116.

173. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка*. Львів, 2012. 216 с.

174. Хом'яченко С. І. Принципи судового процесу як засоби забезпечення його якості, поваги до суддів. *Юрид. вісн. Повітр. і косм. право : Наук. пр. Нац. авіац. ун-ту*. 2018. № 1. С. 80-86.

175. Хрімлі О. Г. Судовий захист прав та законних інтересів суб'єктів підприємництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04; *Національна академія наук України, Інститут економіко-правових досліджень*. Донецьк, 2011. 18 с.

176. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

177. Цюпак О. П. Оцінка доказів в адміністративному судочинстві: правовий та логічний аспекти. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 179-186.

178. Часовников Д. В. Щодо поняття адміністративно-господарських санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 114-120.

179. Черняхович І. Е. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями "публічно-правовий конфлікт", "державно-правовий конфлікт", "адміністративно-правовий спір". *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 108-112.

180. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і безпека*. 2009. №4. С.72-75.

181. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні: монографія. Київ: *Реферат*, 2007. 640 с.

182. Шемшученко Ю. С., Аверьянов В. Б., Андрійко О. Ф. та ін. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. 496 с.

183. Школик А. М. Загальна характеристика способів вирішення публічно-правових спорів у сфері адміністративної юстиції. *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник* / Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Дрогобич: Коло, 2009. С.18.

184. Щавінський В. Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства України крізь призму захисту інтересів держави. *Публічне право*. 2014. № 2. С. 45-51.

185. Щавінський В. Р. Інтереси держави та суспільства в адміністративному судочинстві: проблеми пріоритетності. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 143-148.

186. Щавінський В. Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73-77.

187. Щавінський В. Р. Співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2. С. 78-81.

188. FEY v. AUSTRIA. ECHR CaseLaw. 2019. URL: <http://echr.ketse.com/doc/14396.88-en-19930224/>

189. The Model State Administrative Procedure Act in the USA. Researchgate. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/313065345_The_Model_State_Administrative_Procedure_Act_in_the_USA

190. WETTSTEIN v. SWITZERLAND. ECHR CaseLaw. 2019. URL: <http://echr.ketse.com/doc/33958.96-en-20001221/>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ 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.

БЛАНК
соціологічного опитування громадян з питань функціонування
адміністративних судів в Україні

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо функціонування адміністративних судів в Україні. Опитування є анонімним, відповідно просимо вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо покращення функціонування адміністративних судів в Україні.

Дякуємо вам за участь.

Чи довіряєте ви судовій владі в Україні?	
Так	Ні
Чи довіряєте ви адміністративним судам в Україні?	
Так	Ні
Чи потрібно розширювати юрисдикцію адміністративних судів?	
Так	Ні
Чи ефективно виконують свої повноваження адміністративні суди в Україні?	
Так	Ні
Чи потрібно реформувати систему адміністративних судів в Україні?	
Так	Ні

РЕЗУЛЬТАТИ соціологічного опитування громадян України з питань функціонування адміністративних судів в Україні

Вибірковим анкетуванням було охоплено 534 респондентів. Час проведення анкетування – друге півріччя 2018 і перше півріччя 2019 року. 14% респондентів відмовилися відповідати на питання з причин браку часу та роздратованості, викликані складною ситуацією в державі.

Чи довіряєте ви судовій владі в Україні?	
Так	Ні
37%	63%
Чи довіряєте ви адміністративним судам в Україні?	
Так	Ні
41%	59%
Чи потрібно розширювати юрисдикцію адміністративних судів?	
Так	Ні
68%	32%
Чи ефективно виконують свої повноваження адміністративні суди в Україні?	
Так	Ні
37%	63%
Чи потрібно реформувати систему адміністративних судів в Україні?	
Так	Ні
53%	47%

ПРОЄКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями
суб'єктів владних повноважень**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. (Відомості Верховної Ради. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446) такі зміни й доповнення:

1. Внести зміни до частити п'ятої статті 263 «Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності», доповнивши пунктом шостим у такій редакції:

«Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у

випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

6) застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень».

II. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень»

1. Обґрунтування потреби ухвалення акта

Однією з проблем розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій 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, крім, зрозуміло, кримінальної. Тому, для усіх видів адміністративних справ, які стосуються застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має бути встановлений скорочений строк розгляду справ.

Тому з метою дотримання принципів здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, потрібно 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

2. Мета законопроекту

Метою і завданням законопроекту є законодавче закріплення норми, яка встановлює, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, що

дозволить більш ефективно дотримуватися принципів адміністративного судочинства в таких категоріях справ.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Проектом вноситься зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Законопроектом пропонується внести до Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. (Відомості Верховної Ради. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446) такі зміни й доповнення:

1. Внести зміни до частити п'ятої статті 263 «Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності», доповнивши пунктом шостим у такій редакції:

«Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

6) застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень».

4. Стан нормативно-правової бази в зазначеній сфері правового регулювання

Регулювання правовідносин у зазначеній сфері здійснюється Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, законами 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»".

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Ухвалення цього проекту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків ухвалення законопроекту

Ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень» дасть змогу законодавчо закріпити норму, яка встановлює, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, що дозволить більш ефективно дотримуватися принципів адміністративного судочинства в таких категоріях справ.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проекту акта
Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. (Відомості Верховної Ради. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446)	
Стаття 263. Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності 1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної	Стаття 263. Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності 1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації

реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.	припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.
---	---

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
«18» березня 2019 р.

А К Т

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Радчука Анатолія Анатолійовича на тему «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Радчука Анатолія Анатолійовича на тему «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо правового регулювання адміністративного судочинства у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень і використовуються Інститутом в межах реалізації тем 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).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Радчука Анатолія Анатолійовича на тему «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Члени комісії:

Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук



Л.В. Сорока

К. М. Куркова

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
Геніш І.М. Пекарєв
«20» травня 2019 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Радчука Анатолія Анатолійовича на тему «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» у навчальний процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» Радчука Анатолія Анатолійовича. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисциплін, які викладаються у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальної дисципліни увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження на тему Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» Радчука Анатолія Анатолійовича вважати впровадженими в навчальний процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права».

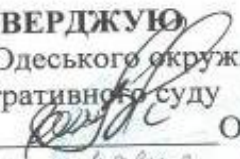
Члени комісії:

Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

Л.В. Сорока

К. М. Куркова

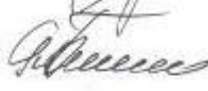
ЗАТВЕРДЖУЮГолова Одеського окружного
адміністративного суду О.В. Глуханчук
від «10» травня 2019 р.**АКТ**

**упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук
Радчука Анатолія Анатолійовича з теми «Адміністративне судочинство
у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних
повноважень» у правозастосовну діяльність
Одеського окружного адміністративного суду**

Судді склали цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційного дослідження з теми «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» Радчука Анатолія Анатолійовича, здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук. Під час обговорення наданих матеріалів суддями було встановлено, що окремі положення вказаного вище дослідження використовуються в діяльності Одеського окружного адміністративного суду під час підвищення ефективності діяльності суб'єктів адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження з теми «Адміністративне судочинство у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень» Радчука Анатолія Анатолійовича вважати впровадженими у правозастосовну діяльність Одеського окружного адміністративного суду.

Суддя Одеського окружного
адміністративного суду О.М. СоколенкоСуддя Одеського окружного
адміністративного суду Я.В. БаланСуддя Одеського окружного
адміністративного суду П.П. Марин