

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті проаналізовано 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 і завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Розкрито, що принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Констатовано певний дуалізм принципу верховенства права у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. З'ясовано, що однією з найбільш важливих вимог, яка підлягає перевірці адміністративним судом при розгляді справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єкта владних повноважень, є вимога своєчасності, тобто прийняття рішення протягом розумного строку. Визначено, що до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід віднести: верховенства права; законності; обґрунтованості; неупередженості; рівності перед законом, запобігачи всім формам дискримінації; пропорційності; своєчасності; диспозитивності. Зроблено висновок, 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 і 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 і законних 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.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень, звернення суб'єктів владних повноважень.

The article analyzes the principles of administrative justice in cases of application of sanctions on petitions of the subjects of power as the most general and stable requirements, objectively determined guidelines, which determine the bases of implementation of functions and tasks of proceedings on the application of sanctions on the subjects of power. It has been disclosed that the principles of administrative justice in cases of application of sanctions by petitioners of power combine the general principles of administrative justice and the special principles of proceedings on the application of sanctions against petitions of authorities. There is a certain dualism of the principle of the rule of law in cases concerning the application by the administrative courts of sanctions on the applications of subjects of power. It has been found that one of the most important requirements to be reviewed by an administrative court when considering cases of application of sanctions at the request of a subject of power is the requirement of timeliness, that is, a decision within a reasonable time. It is determined that the

principles of administrative justice in cases of sanctions applied to by the subjects of power should include: the rule of law; legality; validity; impartiality; equality before the law, preventing all forms of discrimination; proportionality; timeliness; dispositive. It is concluded that the principles of administrative justice in cases of application of sanctions on petitions of subjects of power are the most general and stable requirements, objectively predetermined guidelines, which determine the bases of implementation of functions and tasks of proceedings on the application of sanctions on petitions of entities. Authority, strategy of development of the institute of appeals of subjects of power in administrative justice and directions of improvement of ways of judicial protection of rights, freedoms and legal public interest entities and the state. They combine the general principles of administrative justice and the special principles of proceedings on the application of sanctions by the petitioners.

Key words: *administrative justice, principles of administrative justice, subject of power, appeal of the subjects of power.*

Вступ. Україна – одна з незалежних держав, яка вибрала курс на європейську інтеграцію і намагається стати європейською правовою державою, у якій права і свободи людини є основними цінностями, спрямовує свої зусилля на реформування судової гілки влади. Саме на вирішення цього завдання було скероване створення у судовій системі окремої ланки – адміністративних судів, котрі є найвищою формою захисту прав громадян від неправомірних актів, дій і бездіяльності з боку суб'єктів владних повноважень. Безперечно, адміністративні суди мають стати найдоступнішим і найефективнішим засобом дієвого захисту прав людини від будь-яких порушень із боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [1, с. 151].

Адміністративні суди повинні будуватися та функціонувати на основі керівних засад – принципів. Оскільки адміністративне судочинство у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є не дослідженою проблематикою, принципи здійснення такого судочинства є актуальними в сучасних суспільних реаліях.

Окремим питанням розгляду адміністративними судами прав за зверненнями суб'єктів владних повноважень приділяли у своїй роботі А.В. Константи́й, С.М. Мельник, Є.В. Устименко та ін., але комплексний розгляд цієї проблеми у літературі майже не здійснювався.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права визначити принципи адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Результати дослідження. 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 й у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [2, с. 102; 4, 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 за собою несправедливість 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 та 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 [4, с. 63].

Щоправда, науковці часто акцентують увагу на принципах адміністративного судочинства виключно в контексті захисту прав і свобод людини від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Так, наприклад, 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, 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 [5, 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 у таких справах окремих принципів адміністративного судочинства. Насамперед це стосується принципів верховенства права та законності.

З набуттям чинності новою редакцією КАСУ правове регулювання принципів адміністративного судочинства дещо змінилося. У попередній редакції КАСУ був наведений перелік таких принципів у ст. 7, до якого, зокрема, входили [1]:

- 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 і касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

У новій редакції КАСУ статті, аналогічної ст. 7 у попередній редакції, немає, проте майже усі наведені принципи мають місце, причому у розширеному вигляді.

Принцип верховенства права є фундаментальним принципом здійснення не тільки судової влади, але й будь-якої іншої державної діяльності. Не випадково у 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. 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 і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Тобто адміністративне судочинство є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів.

Якщо йдеться про осіб, до яких застосовуються санкції, то необхідно шукати в адміністративному судочинстві такий аспект застосування санкцій, який пов'язаний із правами та свободами правопорушника. З іншого боку, можна говорити 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.

Більш детально варто зупинитися 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 ст. 9. У новій редакції КАСУ статті з такою назвою немає, натомість ті самі норми викладені у ст. 7 «Джерела права, які застосовуються судом» [1].

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 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, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [1].

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 прийнятті 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 з пошуком необхідного закону не виникає.

В силу зазначених вище обставин у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень не можуть застосовуватись і положення ч. 6 ст. 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 повинен зважати на принцип законності, викладений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, розгорнуті вимоги якого містяться у ч. 2 ст. 2 КАСУ [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони [1]:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття 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 необхідного 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 прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [1].

У цій нормі практично відображені 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 ця 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.

Наступні три параметри діяльності суб'єкта владних повноважень, які підлягають оцінці адміністративним судом – безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість – важко піддаються оцінці з огляду на те, що у законодавстві немає жодних критеріїв їх оцінки. Виходячи із загальноприйнятих уявлень про зміст безсторонності, добросовісності та розсудливості, можна стверджувати, що, якщо позов про застосування санкцій подано суб'єктом владних повноважень у межах наданих йому повноважень, із дотриманням відповідної мети й обґрунтовано, то це свідчить про безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість суб'єкта владних повноважень.

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 щодо інших суб'єктів, що виходить за межі конкретної справи.

Найбільш цікавою є вимога до суб'єкта владних повноважень діяти пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

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 прийняття рішення протягом розумного строку.

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. Аналіз законів, на підставі яких встановлено право суб'єкта владних повноважень звертатися до адміністративного суду з позовами про

застосування санкцій, показує, що права позивача, зазначені у ч. 1 ст. 47 КАСУ, для досліджуваних справ не є властивими. Причиною цього є те, що зміст позову 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 у 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 [1].

Висновки. Таким чином, до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід віднести:

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

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

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

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

5) рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

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

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

8) диспозитивності (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).

Загалом 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 і 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 і законних приватних осіб і публічного інтересу держави. Вони поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

2. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

3. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 151–156.

4. Потапенко С.В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 60–64.

5. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і безпека*. 2009. № 4. С. 72–75.