

УДК 342.9

А. А. Радчук

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ КОНСТРУКЦІЙ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Постановка проблеми. Як відомо, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] передбачає не тільки розгляд справ щодо оскарження фізичними чи юридичними особами рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, але й розгляд цілої низки справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Серед таких справ окремо можна виділити справи щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) та справи щодо застосування заходів юридичної відповідальності. І в тому, і в іншому випадках адміністративний суд фактично застосовує санкції різної природи, але, для різних санкцій існують власні процесуальні особливості розгляду відповідних справ.

Специфікою правового регулювання у даній сфері можна вважати певну безсистемність, оскільки для частини проваджень щодо застосування санкцій адміністративними судами особливості визначені КАСУ, а для решти таких особливостей взагалі не визначено, хоча справи про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень суттєво відрізняються від традиційних адміністративних справ предметом яких є захист фізичних чи юридичних осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Таким чином, метою даної статті є виявлення особливостей процесуальних конструкцій застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень і вироблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Стан дослідження проблеми. Оцінюючи стан дослідження даної проблеми у сучасній літературі слід констатувати, що окремим аспектам процесуальних засад адміністративного судочинства присвячено досить велику кількість наукових праць, серед яких варто згадати праці В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Х.І. Кит, А.В. Константого, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломєць, О.М. Пасенюка, Ю.В. Педька, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, Г.Й. Ткач, Н.В. Хлібороб, А.В. Школика та інших дослідників. Але, сучасне адміністративно-процесуальне законодавство зазнає дуже швидких та серйозних змін і ті зміни, що відбулися в останні два роки і, особливо наприкінці 2016 року, досить суттєво змінили правову основу застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Відповідно науковці не встигають так швидко реагувати на зміни у законодавстві і на сьогодні стан досліджень і відповідній сфері не можна вважати таким, що відображає об'єктивну реальність. Тому обрана тема залишається актуальною і вартою уваги.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини сьомої статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господар-

ської діяльності» [2], 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.

Справи щодо застосування адміністративними судами відповідних заходів реагування, відповідно до частини другої статті 17 КАСУ, відносяться до категорії спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України. Але, більш точно, в рамках даної категорії справ виділяються адміністративні справи 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, які відповідно до п.5 частини першої статті 183-2 КАСУ розглядаються в порядку скороченого провадження.

Відповідно до частини третьої статті 183-2 КАСУ, про відкриття скороченого провадження суд виносить ухвалу, копія якої разом з копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу. В ухвалі в обов'язковому порядку зазначаються 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 може подати заперечення проти позову та необхідні документи або заяву про визнання позову. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача, то заперечення проти позову чи заява про визнання позову мають бути подані безпосередньо до канцелярії суду.

Можливість розгляду справи про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) в порядку скороченого провадження є особливістю, притаманною тільки цьому виду справ у порівнянні з іншими справами про застосування санкцій адміністративними судами. Але скорочене провадження тут не є єдиним варіантом розгляду справи.

Відповідно до частини четвертої статті 183-2 КАСУ, суддя розглядає 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 приймає законне судові рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

З урахуванням змісту цієї норми можна стверджувати, що в даному випадку вибір порядку розгляду справ про застосування заходів реагування щодо держав-

ного нагляду (контролю) здійснюється суддею на власний розсуд в залежності від наявності можливості вирішити справу в порядку скороченого провадження. Якщо такої можливості немає, справа має вирішуватись і загальному порядку.

Але, це не єдина особливість порядку розгляду даного виду справ. Відповідно до частини дванадцятої статті 183-2 КАСУ, особа має 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 подається до адміністративного суду, який прийняв постанову про застосування відповідних заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Заява про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) підлягає розгляду та вирішенню суддею одноособово з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, протягом п'яти днів з дня її отримання судом. Неприбуття у судові засідання осіб, яким належним чином повідомлено про час і місце розгляду, не перешкоджає розгляду такої заяви. У разі якщо суд дійде висновку про можливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, він розглядає заяву у порядку письмового провадження.

В даному контексті виникає питання про те, чим відрізняється скорочене провадження від письмового провадження, тим більше що деякі дослідники розглядають їх як різні види проваджень в рамках адміністративного судочинства [3, с. 9-10].

Відповідно до п.10 частини першої статті 3 КАСУ, письмове провадження - розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом.

На нашу думку, з точки зору процесуальних характеристик, скорочене та письмове провадження є ідентичними. В обох випадках розгляд і вирішення справи відбувається від без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання. Єдиною відмінністю, що має відношення для розгляду справ про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), що розгляд справи про застосування таких заходів має альтернативну форму, а розгляд справи про скасування відповідних заходів альтернативної форми не має.

За результатами розгляду заяви суд постановляє ухвалу про задоволення заяви або про відмову в її задоволенні, яка не підлягає оскарженню. Відмова у задоволенні заяви не перешкоджає повторному зверненню до суду із заявою про скасування заходів реагування.

Таким чином, провадження щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) складається з двох проваджень: провадження про застосування заходів реагування і провадження про скасування заходів реагу-

вання. Пов'язані ці провадження метою застосування таких заходів реагування, яка полягає у припиненні того правопорушення, яке стало підставою звернення суб'єкта владних повноважень із позовом про застосування адміністративним судом заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Якщо таке правопорушення припинено, мета застосування заходів реагування може вважатись досягнутою і потреба у подальшому існуванні відповідних заходів відпадає.

Дещо складніше виглядає ситуація із застосуванням санкцій у вигляді заходів юридичної відповідальності. І головна проблема полягає в тому, що для частини таких заходів у КАСУ визначені особливості розгляду відповідних справ, а для частини взагалі жодних особливостей не передбачено.

Так, статтею 180 КАСУ визначено особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Серед особливостей такого провадження можна виділити такі:

1) Справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності вирішуються Вищим адміністративним судом України.

2) Право звернутися з позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.

3) Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає.

4) Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі.

Стосовно ж самого порядку розгляду справи, то він є загальним для адміністративного судочинства.

Санкцію у вигляді примусового видворення іноземців та осіб без громадянства адміністративний суд застосовує з урахуванням особливостей провадження у відповідних справах, передбачених статтею 183-7 КАСУ.

Відповідно до цієї статті, 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.

Суттєвою особливістю провадження по таких справах є можливість забезпечення адміністративного позову про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства специфічними засобами.

Так, відповідно до частини другої статті 183-7 КАСУ, у разі наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якого подано адміністративний позов про примусове видворення, не має документа, що дає право на виїзд з України, ухилятиметься від виконання рішення про його примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення або якщо існує ризик його втечі, адміністративний суд, визначений частиною першою цієї статті, за клопотанням органу (підрозділу), який подав такий позов, може прийняти одне з таких рішень:

- 1) взяти особу на поруки підприємства, установи чи організації;
- 2) зобов'язати іноземця або особу без громадянства внести заставу;
- 3) затримати іноземця або особу без громадянства з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Адміністративні справи, передбачені частинами першою та другою цієї статті, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін. Адміністративні справи, передбачені цією статтею, розглядаються судом у день подання відповідного клопотання чи позовної заяви, крім справ щодо примусового видворення та оскарження рішень про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну, які суд розглядає у п'ятиденний строк з дня подання позовної заяви. Копії судових рішень у визначених цією статтею адміністративних справах невідкладно видаються особам, які брали участь у справі.

В той самий час, існують такі види справ про застосування заходів юридичної відповідальності, для яких КАСУ не визначає особливостей провадження. Так, наприклад, відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» [4], до суб'єктів, які організують 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.

Аналогічним чином, відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [5], до суб'єктів господарювання, які організують 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 поліції та/або органів доходів і зборів.

Оскільки жодних особливостей провадження по справах про застосування заходів юридичної відповідальності, передбачених вищезазначеними законами у

КАСУ не визначено, адміністративні суди розглядають ці справи на загальних підставах.

В той самий час, на нашу думку, на такі справи можна розповсюдити дію статті 183-2 щодо правил скороченого провадження. Є цілком очевидним, що у разі представлення компетентними органами доказів вчинення певним суб'єктом господарювання відповідних правопорушень, цього буде цілком достатньо для прийняття рішення у скороченому провадженні. На користь цього свідчить той факт, що штрафні санкції передбачені обома згаданими законами є абсолютно визначеними і не залежать від будь-яких параметрів діяльності суб'єкта господарювання чи якихось інших обставин. Розмір доходу від протиправної діяльності, який має бути вилучений, підлягає документальному підтвердженню і так само для встановлення істини не потребує проведення судового засідання.

Було б також доцільним визначити можливі засоби забезпечення адміністративного позову у таких справах хоча б у вигляді арешту відповідних грошових коштів та майна.

Висновки. Підсумовуючи викладене можна констатувати, що процесуальні конструкції застосування адміністративними судами різноманітних санкцій мають особливості, обумовлені, у першу чергу, характеристиками застосовуваних санкцій. Правова регламентація таких особливостей КАСУ охоплює провадження лише по тих справах, які згадуються в самому КАСУ. Натомість застосування санкцій, які застосовуються в порядку адміністративного судочинства, але не згадуються у КАСУ, здійснюється на загальних засадах.

З метою удосконалення процесуального порядку застосування заходів юридичної відповідальності у вигляді штрафів або конфіскації, було б доцільним розповсюдити дію статті 183-2 КАСУ щодо скороченого провадження і на такі провадження.

Зміни, що відбулися у сфері правового регулювання застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, обумовлюють необхідність подальшого опрацювання відповідних проблем і найбільш актуальним і перспективним напрямком тут можна вважати дослідження принципів адміністративного судочинства з позицій їх реалізованості у справах про застосування санкцій адміністративними судами, а також дослідження предмету і меж доказування у відповідних справах.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України, 2005 р. – № 35, / 35–36, 37 /, ст. 446
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. N 877-V // Відомості Верховної Ради України, 2007. – №29. – ст.389
3. Черникова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України // А.О. Черникова Автореф. дис. канд.юр.наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. – Київ, 2017.- 21с.
4. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 369.
5. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.

Анотація

Радчук А. А. Особливості процесуальних конструкцій застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню особливостей порядку розгляду і вирішення справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Зокрема розглядаються процесуальні конструкції застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), заходів юридичної відповідальності у вигляді дострокового позбавлення повноважень народного депутата України, примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, штрафних та інших санкцій. Зроблено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання застосування адміністративними судами окремих видів санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: Адміністративний суд, адміністративна справа, суб'єкт владних повноважень, застосування санкцій.

Аннотация

Радчук А. А. Особенности процессуальных конструкций применения административными судами санкций по обращениям субъектов властных полномочий. – Статья.

Статья посвящена освещению особенностей порядка рассмотрения и разрешения дел о применении административными судами санкций по обращениям субъектов властных полномочий. В частности рассматриваются процессуальные конструкции применения мер реагирования относительно государственного надзора (контроля), мер юридической ответственности в виде досрочного лишения полномочий народного депутата Украины, принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства, штрафных и иных санкций. Сформулированы предложения по усовершенствованию правового регулирования применения административными судами отдельных видов санкций по обращениям субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: Административный суд, административное дело, субъект властных полномочий, применение санкций.

Summary

Radchuk A. A. The peculiarities of the procedural framework of measures application by the administrative courts on the recourse of the subjects of power. – Article.

The article investigates the peculiarities of judicial trials and decisions of the cases on the application of sanctions by the administrative courts on the recourse of the subjects of power. In particular, procedural framework of measures application concerning the state supervision (control), measures of legal liability in the form of early termination of powers of people's deputy of Ukraine, forced expulsion of foreigners and stateless people, vindictive damages and other sanctions are investigated. It was made the suggestions on the improvement of legal regulation of the application of certain sanctions by the administrative courts on the recourse of the subjects of power.

Key words: administrative court, administrative case, subject of power, application of sanctions.