

## ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

### APPLICATION OF THE LEGAL LIABILITY MEASURES IN THE COURSE OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

Радчук А.А.,  
здобувач

*Інституту держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України,  
суддя Одеського окружного адміністративного суду*

Статтю присвячено розгляду заходів юридичної відповідальності, які застосовуються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Зокрема, досліджуються такі заходи юридичної відповідальності, як дострокове припинення повноважень народного депутата України, примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, а також штрафні та інші санкції, повноваженнями щодо застосування яких наділені адміністративні суди. Зміст відповідних адміністративних справ розглянуто з позицій характеристик публічно-правового спору.

**Ключові слова:** заходи юридичної відповідальності, адміністративне судочинство, звернення суб'єктів владних повноважень, публічно-правовий спір.

Статья посвящена рассмотрению мер юридической ответственности, которые применяются административными судами по обращениям субъектов властных полномочий. В частности, исследуются такие меры юридической ответственности, как досрочное прекращение полномочий народного депутата Украины, принудительное выдворение иностранцев и лиц без гражданства, а также штрафные и иные санкции, полномочиями по применению которых наделены административные суды. Содержание соответствующих административных дел рассмотрено с позиций характеристик публично-правового спора.

**Ключевые слова:** меры юридической ответственности, административное судопроизводство, обращения субъектов властных полномочий, публично-правовой спор.

The article deals with the study of the legal liability measures which are used by the administrative courts on the recourse of the subjects of power. In particular, the following measures of the legal liability are investigated: early termination of powers of people's deputy of Ukraine, forced expulsion of foreigners and stateless people, vindictive damages and other sanctions. The content of the corresponding administrative cases was examined from the standpoint of the characteristics of the public law dispute.

**Key words:** measures of legal liability, administrative proceedings, recourse of the subjects of power, public law dispute.

**Постановка проблеми.** Адміністративне судочинство традиційно розглядається як один із засобів забезпечення прав і свобод громадян та юридичних осіб у відносинах з органами влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Однак адміністративне судочинство використовується не тільки з такою метою, а іноді й постає як елемент механізму юридичної відповідальності. Особливості розгляду справ про застосування деяких заходів юридичної відповідальності визначаються у Кодексі адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ) [1], решта – в окремих законах. Проте стосовно таких справ виникає питання про те, чи є у справах про застосування адміністративними судами заходів юридичної відповідальності публічно-правовий спір і наскільки КАСУ пристосований для розгляду таких справ.

**Стан опрацювання.** Загальним проблемам адміністративного судочинства присвячено досить багато наукових праць, серед авторів яких варто згадати В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Х.І. Кит, А.В. Константога, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, О.М. Пасенюка, Ю.В. Педька, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, Г.Й. Ткач, Н.В. Хлібороб, А.В. Школика та інших дослідників. Загальна кількість досліджень, присвячених різним аспектам адміністратив-

ного судочинства, останнім часом стрімко зростає, але праць, присвячених безпосередньо питанням застосування адміністративними судами заходів юридичної відповідальності, майже немає. Винятком можна вважати лише праці С.М. Мельника [2], який на підставі ознаки застосування санкцій адміністративним судом виокремлює адміністративно-судову відповідальність.

**Мета статті** – проаналізувати наявні нормативні конструкції застосування заходів юридичної відповідальності адміністративними судами з погляду наявності у відповідних адміністративних справах публічно-правового спору, а також оцінити придатність КАСУ для розгляду такого роду справ.

**Виклад основного матеріалу.** У КАСУ згадується щонайменше про два заходи юридичної відповідальності. По-перше, йдеться про справи щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, по-друге – про справи щодо видворення іноземців та осіб без громадянства.

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» [3] 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 займатись 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 у 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.

Аналогічна наведеній вище заборона міститься й у Законі України «Про запобігання корупції» [4]. Відповідно до статті 25 цього Закону особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатись 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.

Одним із видів суб'єктів, про яких ідеться у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», є народні депутати України.

Такий захід, як дострокове припинення повноважень народного депутата, з повною очевидністю є санкцією за порушення вимог законодавства про статус народного депутата України і водночас антикорупційного законодавства; з огляду на те, що цей захід 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 180 КАСУ. Відповідно до цієї статті позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Право звернутись із такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає.

Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

Другий випадок застосування адміністративними судами санкцій визначено статтею 183-7 КАСУ, яку присвячено особливостям провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання і видворення іноземців та осіб без громадянства. 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» [5], 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 їхнім позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленний 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. 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.

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

стосовно справ про застосування у судовому порядку санкцій у вигляді штрафів чи конфіскації прямо не визначена, проте в порядку здійснення інших видів судочинства це є неможливим.

Так, наприклад, відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про державні лотереї» [6] 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 із 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» [7] 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 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 поліції та/або органів доходів і зборів.

Такого роду справи на практиці розглядаються адміністративними судами, 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. Чи є у цих справах узагалі публічно-правовий спір?

Відповідно до статті 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства є захист 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

На нашу думку, розгляд адміністративними судами справ про застосування за позовами суб'єктів владних повноважень санкцій, що є заходами юридичної відповідальності, повністю відповідає завданням адміністративного судочинства. Але існує принципова різниця між способами реалізації цього завдання.

У справах за позовами громадян чи юридичних осіб відбувається захист тих прав, які вже були порушені суб'єктами владних повноважень шляхом прийняття неправомірних рішень або внаслідок протиправних

їхніх дій чи бездіяльності. Натомість у справах за позовами суб'єктів владних повноважень щодо застосування заходів юридичної відповідальності захист прав громадян чи юридичних осіб здійснюється ще до прийняття відповідних рішень. Те, що рішення про застосування заходів юридичної відповідальності приймає не суб'єкт владних повноважень, який звернувся із відповідним адміністративним позовом, а адміністративний суд, є певного роду гарантією прийняття неупередженого і законного рішення про застосування санкцій. З іншого боку, якщо підстав для застосування санкцій буде недостатньо, суд відмовить у позові і не допустить порушення прав відповідача.

Що стосується наявності у таких справах публічно-правового спору, то ситуація виглядає дещо складнішою. Представники науки вважають, що для виникнення публічно-правового спору, який підвладний адміністративним судам, необхідна наявність щонайменше трьох підстав. По-перше, повинна сформуватися фактична причина його виникнення – публічно-правовий конфлікт (розбіжність) інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, які пов'язані із здійсненням владних повноважень, щодо реалізації виконавчо-розпорядчих функцій (владних управлінських – КАСУ); це є матеріальною (фактичною) причиною публічно-правового спору. По-друге, може бути необхідною 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, їх посадовими особами та знаходить легальну форму у виданих названими суб'єктами нормативних актах, що суперечать один іншому або не відповідають чинним нормам законодавства. По-третє, необхідно, щоб принаймні одна сторона 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 [8, с. 378–379].

В описаних вище ситуаціях із застосуванням заходів юридичної відповідальності можна виявити щонайменше дві властиві публічно-правовим спорам ознаки.

Перша ознака полягає у наявності ситуації правового конфлікту, в якій суб'єкт владних повноважень і особа, до якої повинні 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 такого обтяжливого впливу. Принциповим також є той факт, що підставою для застосування заходів юридичної відповідальності є порушення вимог законодавства особою, до якої ці заходи мають бути застосовані.

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



У цьому контексті видається слушним зауваження Ю.С. Педька стосовно того, що поняття «публічно-правовий спір» не слід пов'язувати виключно із захистом суб'єктивних публічних прав, що і дає змогу охарактеризувати цей спір як такий, що виник із публічно-правових відносин, а не як спір про право публічне [8, с. 379].

Але позиція суддів у цьому випадку може бути прямо протилежною.

Так, наприклад, позиція Вінницького апеляційного адміністративного суду полягає у тому, що під час звернення до суду суб'єктів владних повноважень із 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 у судовому порядку таких вимог презюмується, що вони є правомірними, а тому спір у таких справах відсутній [9].

На нашу думку, відсутність у відповідних відносинах елементів публічно-правового спору виключає необхідність участі у таких відносинах адміністративних судів. Відповідно до статті 3 КАСУ справа адміністративної юрисдикції (надалі – адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Тобто законодавець підтверджує, що без спору не може бути адміністративної справи. Інша річ, що спір може мати різну природу, тобто в його основі можуть бути різноманітні конфлікти, що й було показано вище.

Слід звернути увагу на ту обставину, що чинний КАСУ не надто пристосований для розгляду на його підставі справ про застосування заходів юридичної відповідальності.

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

- 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.

У цитованій нормі КАСУ чітко зазначено справи, в яких вона має застосовуватись. Отже, до справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень ця норма застосовуватись не може. Але враховуючи те, що у ній фактично відображені принципи діяльності органів державної влади, її дію необхідно поширити й на інші адміністративні справи з урахуванням їхньої специфіки.

Так, можна припустити, що для адміністративних справ про застосування заходів юридичної відповідальності за позовами суб'єктів владних повноважень вимоги частини третьої статті 2 КАСУ мають бути розподілені таким чином. Перші три вимоги адміністративний суд має перевірити щодо змісту адміністративного позову. Тобто суд має перевірити, чи справді на підставі та у межах наданих повноважень суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду з відповідним позовом. Чи справді суб'єкт владних повноважень використовує повноваження щодо звернення до адміністративного суду з тією метою, з якою це повноваження надано. Чи обґрунтовано, тобто чи справді з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення, складено адміністративний позов. Сюди ж можна додати і вимогу щодо перевірки своєчасності звернення з адміністративним позовом.

Що стосується решти вимог, то ці вимоги має виконати вже сам адміністративний суд під час вирішення питання про застосування заходів юридичної відповідальності до відповідача у відповідній справі за позовом суб'єкта владних повноважень. Фактично тут ми вже маємо справу з додатковими принципами адміністративного судочинства, які мають бути дотримані на додаток до принципів, визначених у статті 7 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 необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення, тощо. Суд також повинен дотримуватись тих принципів, які є властивими для суб'єктів владних повноважень під час реалізації ними повноважень щодо застосування заходів юридичної відповідальності.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що застосування адміністративними судами заходів юридичної відповідальності здійснюється ними в рамках свого головного завдання щодо захисту прав осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Єдиною особливістю тут є те, що у справах за позо-

вами суб'єктів владних повноважень щодо застосування заходів юридичної відповідальності захист прав громадян чи юридичних осіб здійснюється ще до прийняття відповідних рішень, тобто він має певною мірою превентивний характер. Те, що рішення про застосування заходів юридичної відповідальності приймає не суб'єкт владних повноважень, який звернувся із відповідним адміністративним позовом, а адміністративний суд, є певного роду гарантією

прийняття неупередженого і законного рішення про застосування санкцій.

Водночас положення чинного КАСУ не надто пристосовані до застосування під час розгляду справ про застосування заходів юридичної відповідальності за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Тому визначення способів удосконалення відповідного правового регулювання є перспективним напрямом досліджень у сфері адміністративного судочинства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Мельник С.М. Адміністративно-судова відповідальність в адміністративному праві / С.М. Мельник // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 2. – С. 97–103.
3. Про статус народного депутата України : Закон України № 2790-XII від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
4. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України № 3773-VI від 22.09.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
6. Про державні лотереї в Україні : Закон України № 5204-VI від 6.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 369.
7. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України № 1334-VI від 15.05.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
9. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vaas.gov.ua/>.

УДК 342.9:340.13

## ТЕОРЕТИЧНА І ПРАВОВА БАЗА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

## THEORETICAL AND LEGAL BASE OF FORMATION OF INFORMATIONAL SOCIETY

**Роллер В.М.,**

*ад'юнкт (штатний) Військового інституту  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено вивченню питання становлення та розвитку інформаційного суспільства. Розглянуто основні причини і передумови формування інформаційних відносин сучасного типу. Надано аналіз правового регулювання інформаційних відносин, що існує у наш час.

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, теоретична база формування інформаційного суспільства, правова база, правове регулювання інформаційних відносин.

Статья посвящена изучению вопроса становления и развития информационного общества. Рассмотрены основные причины и предпосылки формирования информационных отношений современного типа. Дан анализ правового регулирования информационных отношений, которые существуют в наше время.

**Ключевые слова:** информационное общество, правовая база, правовое регулирование информационных отношений.

The article is dedicated to the question of the forming and developing of information society. It is analyzed the main reasons and preconditions of forming informational relation of modern type. It is given the analyses of legal regulation informational relations that exist now days.

**Key words:** information society, legal base, legal regulation of informational relations.