

4. Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 № 1540-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua».

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії від 10.08.2012 № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua»laws/show/z 1475-12.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 01.06.2011 № 869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua» laws/show/869-2011-п.

7. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затверджено Указом Президента України від 10.09.2014 № 715/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua»laws/show/715/2014.

8. Процедура встановлення тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування, постачання від 31.03.2016 № 528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua» laws/show/z0993-16.

9. Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 24.03.2016 № 377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua»laws/show/z0835-16.

10. На Рівненщині» 50239, як перевірити тариф на тепло, або Рецепт протидії тарифному популізму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://4vlada.com>».

РАДЧУК А. А.,

здобувач

(Інститут держави і права

імені В. М. Корецького

Національної академії наук України)

УДК 342.9

ПРЕДМЕТ І МЕЖІ ДОКАЗУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ

Статтю присвячено визначенню предмета й меж доказування у справах про застосування санкцій адміністративними судами. Зокрема, розглянуті особливості предмета доказування у справах про дострокове позбавлення статусу народного депутата України, примусового видворення іноземців, застосування штрафів та конфіскації, а також у справах про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Ключові слова: адміністративне судочинство, застосування санкцій адміністративними судами, доказування, предмет доказування.

Статья посвящена определению предмета и пределов доказывания в делах о применении санкций административными судами. В частности, рассмотрены особенности предмета доказывания в делах о досрочном лишении статуса народного депутата Украины, принудительного выдворения иностранцев, применения штрафов и конфискации, а также в делах о применении мер реагирования относительно государственного надзора (контроля).

Ключевые слова: административное судопроизводство, применение санкций административными судами, доказывание, предмет доказывания.

The article is devoted to the determination of the subject in proof and the burden of proof in cases concerning the application of sanctions by administrative courts. In particular, it was investigated the peculiarities of the subject in proof in cases concerning early termination of powers of people's deputy of Ukraine, forced expulsion of foreigners, imposing fines and confiscations, and in cases concerning the application of response measures as to the state supervision (control).

Key words: administrative legal proceedings, application of sanctions by administrative courts, proof, subject in proof.



Вступ. Однією зі сфер діяльності адміністративних судів є розгляд справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень щодо застосування різноманітних санкцій. До таких справ можна віднести справи про застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), справи про дострокове позбавлення повноважень народного депутата України, справи про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, а також справи про застосування передбачених окремими законами штрафів, конфіскації та інших заходів юридичної відповідальності. З огляду на специфіку таких справ виникають проблеми з визначенням предмета й меж доказування в рамках здійснення судочинства, оскільки Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) головню розрахований на розгляд справ за позовами громадян та юридичних осіб із метою захисту їхніх прав від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (тобто певною мірою на протилежній ситуації). Відповідно й положення, що стосуються доказування в процесі адміністративного судочинства, краще пристосовані для вирішення основних завдань адміністративного судочинства, з якими застосування санкцій співвідноситься досить опосередковано.

Постановка завдання. Отже, метою статті є аналіз наявних у чинному законодавстві підстав застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень і визначення предмета й меж доказування для конкретних видів справ.

Результати дослідження. Як справедливо відзначає Р. Ватаманюк, визначення предмета доказування має істотне значення під час підготовки справи до судового розгляду, її розгляду, ухвалення законного та 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 із 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 та виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого і своєчасного розгляду адміністративних справ [2, с. 145].

Ця теза є повністю справедливою й для справ щодо застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, оскільки 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, необхідно 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, які підлягають установленню [3, с. 496–501].

У науці адміністративного права склалася думка про те, що в адміністративному судочинстві виокремлюють факти, які не підлягають доказуванню: 1) преюдиційні обставини, тобто встановлені в судовому рішенні іншого суду, яке набрало законної сили; 2) факти, які визнані судом як загальновідомі, тобто ті, що відомі широкому колу осіб, зокрема й судді; 3) безспірні обставини, тобто ті, стосовно яких в осіб, що беруть участь у справі, не виникає суперечок, а в суду немає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання [4, с. 102].

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 здійснюється їх перевірка й оцінка. Унаслідок цього визначаються властивості доказів (належність, допустимість, достовірність та достатність). Із цього випливає, що факти можна ототожнювати як із доказами, так і з самим предметом доказування в адміністративному судочинстві [4, с. 105].

Щоправда, іноді в літературі фіксуються досить специфічні думки щодо фактів, які утворюють предмет доказування в адміністративному судочинстві. Так, наприклад, Є. Демський вважає, що в 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 або 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 чи визнання відповідачем адміністративного позову повністю або частково; 5) факти необхідності забезпечення доказів; 6) факти щодо невідкладного розгляду й 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; 11) чи підлягає позов задоволенню; 12) чи заподіяно рішенням, дією або 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.).



На нашу думку, зазначене твердження є перебільшенням, і до предмета доказування тут зведені 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 тому не належить до предмета доказування.

Предмет доказування обмежується тільки тими фактами, які мають значення для вирішення справи по суті, а перелік таких фактів має встановлюватися для кожного конкретного виду справ, вирішення яких належить до компетенції адміністративного суду.

Як відзначають сучасні дослідники, особливості доказування юридичних фактів у адміністративному судочинстві визначаються принципом офіційного з'ясування всіх обставин справи та презумпцією вини суб'єкта владних повноважень [2, с. 151]. При цьому вважається, що презумпція вини в адміністративному судочинстві – це закріплені в 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 їх не спростує [2, с. 149].

Що стосується значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, то з наведеною думкою варто погодитися. Проте відносно принципу презумпції вини можна висловити певні сумніви. На нашу думку, стосовно адміністративного судочинства не можна говорити про презумпцію вини. Тут скоріше 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 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 розглянемо конкретні види справ.

Відповідно до статті 180 КАСУ позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Право звернутися з 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 остаточною і оскарженню не підлягає.

Із формулювання цієї норми випливає, що підставою для прийняття відповідного рішення є факт невиконання народним депутатом України вимог щодо несумісності. Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України» [6] 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 й творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами в кримінальному провадженні, а також займатись адвокатською діяльністю;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до вимог статті 4 цього Закону повноваження народного депутата припиняються достроково в разі порушення вимог частини першої статті 3 цього Закону. 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.

Зі змісту наведених статей випливає, що предметом доказування у відповідних справах мають бути факти двох видів. По-перше, факт наявності в особи статусу народного депутата України; по-друге – факт порушення такою особою вимог щодо несумісності. Межі доказування визначаються в позовній заяві про дострокове припинення повноважень народного депутата України, у якій мають бути зазначені підстави подання відповідного позову.

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

Відповідно до статті 183-7 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 місцезнаходжен-



ням 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.

Застосування зазначеної санкції передбачене статтею 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [7], яка міститься в розділі під 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 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 й особу без громадянства, якщо вони в установленний строк без поважних причин не виконали рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець чи особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця чи особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передання прикордонним органам суміжної держави. Зазначена норма передбачає дві підстави звернення до суду з позовом про примусове видворення: 1) невиконання особою в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення; 2) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець чи особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення. У першому випадку предмет доказування буде включати факт невиконання особою в установленний 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 уже мав місце, а лише про потенційну можливість настання такого факту. Тобто доказуванню підлягає наявність підстав вважати, що іноземець чи особа без громадянства ухилятимуться від виконання рішення про примусове повернення. Крім того, предмет доказування буде включати обґрунтованість зазначених підстав суб'єктом владних повноважень.

Крім випадків, коли законодавством прямо передбачені повноваження адміністративних судів застосовувати санкції, які за своїм характером є заходами юридичної відповідальності, трапляються 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» [8] 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 поліції та / або органів доходів і зборів.

Предметом доказування в таких справах мають бути три види фактів:

- 1) факт організації й проведення певним суб'єктом господарювання азартних ігор;
- 2) наявність грального обладнання;
- 3) наявність прибутку (доходу) від азартної гри.

Відкритим тут залишається питання меж доказування, оскільки вони будуть залежати від конкретних умов учинення правопорушення. Власне факт організації й проведення азартних ігор часто може бути доведений лише якщо було виявлене не тільки гральне обладнання, але і його використання для отримання прибутку (доходу). Однак для конфіскації є важливим той факт, що гральне 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 необхідно довести не тільки факт отримання такого прибутку (доходу), але і його розмір.

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, у 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 в строки, установлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду.



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 доведення наявності певних обставин, а їх відсутності. Так, наприклад, відповідно до статті 70 Кодексу цивільного захисту України [9] 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, зокрема, відсутність на виробництвах, на яких застосовуються небезпечні речовини, паспортів (формулярів) на обладнання й 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 чи об'єктів підвищеної безпеки; відсутність на об'єкті підвищеної безпеки 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 в констатації відповідного стану та відображенні його належним чином у документальній формі. Натомість доказування наявності потребує представлення відповідних документів, приладів, апаратури, засобів тощо. Тож фактично тягар доказування в таких ситуаціях покладається на відповідача, тобто суб'єкта господарювання, до якого застосовуються заходи реагування. Суд не може вимагати довести відсутність чого-небудь, але повинен вимагати довести зворотне, якщо відповідач заперечує проти позову.

Отже, можна стверджувати, що у справах, де підставою для застосування заходів реагування є відсутність певних фактів чи обставин, предмет доказування обмежується констатацією такої відсутності суб'єктом владних повноважень у належній документальній формі.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що предмет та межі доказування у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень визначаються нормативно встановленими 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 санкцій адміністративними судами є відсутність певних фактів чи обставин, предмет доказування обмежується констатацією такої відсутності суб'єктом владних повноважень у належній документальній формі.

На нашу думку, з огляду на наведений короткий огляд проблем визначення предмета й меж доказування у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень досить перспективними видаються дослідження засобів доказування у відповідних справах, а також питання допустимості та відносності доказів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України, 2005 р. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Ватаманюк Р. Установлення юридичних фактів шляхом доказування в адміністративному судочинстві України / Р. Ватаманюк, В. Гордєєв // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 3. – С. 144–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_3_21. (145).
3. Матвійчук В. Кодекс адміністративного судочинства України : Науково-практичний коментар. У 2 т. / В. Матвійчук, І. Хар. – К. : КНТ, 2007. – Т. 1. – С. 496–501.
4. Калмикова Я. Аксиологія фактів у доказовій діяльності в адміністративному судочинстві / Я. Калмикова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 101–105. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_24.
5. Демський Є. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Є. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 152–153.
6. Про статус Народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 3. – Ст. 17.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України, 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України, 2007. – № 29. – Ст. 389.
9. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34/35. – Ст. 458.

