



ВІСНИК ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Офіційне
науково-практичне
видання

Видається чотири рази на рік

Рік заснування: 2006

**Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія KB № 12083-954P від 11.12.2006 року**

**Засновник:
Вищий адміністративний суд України**

**Адреса редакційної колегії:
01010, м. Київ, вул. Московська, 8, корп.5**

E-mail: visnyk@vasu.gov.ua

Головний редактор: І. Х. Темкіжев

Редактори: В. П. Базов, Ф. К. Ілляк

**Видавець: Видавнича організація
“Юрінком Інтер”**

**2
2013**

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 10.02.2010 р. № 1-05/1 журнал “Вісник Вищого адміністративного суду України” включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата юридичних наук.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

І. Х. Темкіжев — Голова Вищого адміністративного суду України, голова Редакційної колегії.

М. І. Цуркан — заступник Голови Вищого адміністративного суду України, заступник голови Редакційної колегії, кандидат юридичних наук.

В. П. Базов — науковий консультант Вищого адміністративного суду України, редактор, кандидат юридичних наук.

І. А. Безклубий — завідувач кафедри юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

Ю. П. Битяк — перший проректор Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, доктор юридичних наук, професор.

М. В. Буроменський — завідувач кафедри Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, доктор юридичних наук, професор.

В. Г. Буткевич — суддя Європейського суду з прав людини у відставці, доктор юридичних наук, професор.

І. П. Голосніченко — завідувач кафедри Національного технічного університету “Київський політехнічний інститут”, доктор юридичних наук, професор.

В. К. Демченко — начальник правового управління Вищого адміністративного суду України.

О. В. Дзера — професор кафедри цивільного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

А. І. Дмитрієв — професор кафедри Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі, доктор юридичних наук, професор.

І. І. Ємельянова — перший заступник міністра юстиції України.

В. І. Кисіль — професор кафедри Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

М. І. Козюбра — завідувач кафедри юридичного факультету Національного університету “Києво-Могилянська академія”, доктор юридичних наук, професор.

К. В. Коношко — суддя Вищого адміністративного суду України, секретар першої судової палати.

О. В. Кузьменко — професор Київського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук.

М. П. Кучерявенко — завідувач кафедри Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, доктор юридичних наук, професор.

Р. А. Майданик — завідувач кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

В. І. Муравйов — завідувач кафедри Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

М. В. Оніщук — президент Інституту правової політики, доктор юридичних наук.

О. М. Пасенюк — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук.

С. В. Пилипець — начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Вищого адміністративного суду України.

М. В. Сірош — суддя Вищого адміністративного суду України.

М. І. Смокович — суддя, секретар другої судової палати, секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук.

Є. А. Усенко — суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук.

М. С. Швенько — керівник прес-служби Вищого адміністративного суду України.

В. Д. Шинкарук — професор Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, доктор філологічних наук.

В. С. Щербина — завідувач кафедри юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор.



Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору

Михайло СМОКОВИЧ,

*суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду
України, кандидат юридичних наук*

У статті, присвяченій дослідженню проблем визначення виборчого спору, доведено, що пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є складовою виборчого спору.

Ключові слова: виборчий процес, виборчий спір, пов'язаність правовідносин, процес референдуму, юрисдикція суду.

Конституція України в статтях 69–71 проголосила принцип народовладдя і встановила природне право кожного громадянина України на управління державою, визнаючи вибори та референдум найважливішим інститутом демократії, основною формою безпосереднього волевиявлення народу і здійснення ним влади [1, с.168]. Україна є демократичною, правовою, унітарною державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2].

На наш погляд, найважливішим забезпеченням реалізації природного права громадян на будь-яких виборах чи референдумі є судовий захист цього права адміністративними судами. За приписами пункту 6 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічні правові спори, зокрема

спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [3].

Однією з проблем, з якою зіткнулися адміністративні суди під час виконання своїх завдань щодо захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму у зазначеній сфері, є проблема щодо визначення правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи

процесом референдуму, зокрема щодо того, чи можуть правовідносини, які виникли до початку або після завершення виборчого процесу чи процесу референдуму, бути пов'язаними з цими процесами. Важливість вирішення цього питання полягає у правильному визначенні юрисдикції адміністративних судів, підсудності виборчого спору та чи необхідно цей спір розглядати за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

Проблематикою визначення юрисдикції суб'єктів владних повноважень, судів та поширення її на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, займалися науковці В. С. Галайчук, М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, Р. О. Куйбіда, М. І. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Ю. А. Попова, М. І. Ставніччук та інші.

Мета цього дослідження – виявити проблемні питання визначення правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, в яких виникають спори стосовно цих процесів (далі – виборчі спори). На основі теоретичних та практичних підходів довести, що «пов'язаність» правовідносин з виборчим процесом та процесом референдуму є однією зі складових виборчого спору та підставою їх розгляду за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

Для того, щоб зрозуміти вказану проблему, вкотре повертаємося до дефініції виборчого спору. Науковець у галузі конституційного права В. П. Іщенко так визначає поняття виборчого спору: «Виборчий спір – це розбіжності, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади, а також при проведенні референдумів, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку» [4]. У той же час Ю.А. Попова визна-

чає виборчий спір як «правові конфлікти, які виникають між суб'єктами виборчих правовідносин у зв'язку з порушенням виборчих прав заявника і які підлягають розгляду в адміністративному або судовому порядку» [5]. Вважаємо, що виборчий спір – це правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів та який виник під час виборчого процесу чи процесу референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, які відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення [6, с. 117].

Отже, ключовим у дефініції виборчого спору є те, що цей спір виникає під час виборчого процесу. На нашу думку, виборчий процес – це здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються в законодавчо визначений строк та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення. Однак таке визначення вказаного поняття стосується виборчих процесів усіх виборів, які відбуваються в Україні [7, с. 4].

У дослідженні для прикладу візьмемо виборчий процес виборів народних депутатів. Частиною першою статті 11 Закону України від 17 листопада 2011 року №4061-VI «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон, Закон про вибори народних депутатів) встановлено, що виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними статтею 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом [8].

У практиці найважливішим у виборчому процесі є визначення його строків меж, тобто його початку і завершення. Відповідно до частини другої

статті 16 Закону про вибори народних депутатів виборчий процес чергових виборів народних депутатів розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування [8]. Крім того, частина сьома статті 11 Закону про вибори народних депутатів встановлює, що виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК) результатів виборів депутатів [8]. Приписи цієї норми вказують, що вихідною датою для визначення дня завершення виборчого процесу є день офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів народних депутатів.

Офіційне оприлюднення результатів виборів народних депутатів регламентується статтею 100 Закону про вибори народних депутатів. Із частини першої цієї статті випливає, що Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр». На наш погляд, з огляду на це логічним є висновок про те, що днем офіційного оприлюднення результатів виборів є день видання цих газет [7, с. 5].

Подібним є й законодавче врегулювання початку та завершення процесу всеукраїнського референдуму. Нагадаємо, що 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» (далі – Закон № 5475-VI, Закон про всеукраїнський референдум) [9], який визнав таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Тому нині Закон № 5475-VI визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму.

На відміну від Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» стаття 23 Закону № 5475-VI встановлює правила щодо початку та завершення процесу всеукраїнського референдуму.

Зокрема, процес всеукраїнського референдуму розпочинається з дня оголошення ЦВК про початок процесу всеукраїнського референдуму та завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення ЦВК результатів референдуму. Отже, процес референдуму – це здійснення суб'єктами процесу референдуму процедур щодо підготовки та проведення відповідного референдуму у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений строк та закінчуються офіційним оголошенням результатів референдуму.

Дане дослідження свідчить, що особливих труднощів щодо встановлення меж (початку й завершення) виборчого процесу чи процесу референдуму немає. На наш погляд, визначальним у цьому є те, що виборчий процес чи процес референдуму як правове явище, не є постійним – воно зароджується і зникає.

Водночас у судовій практиці виникають проблеми із застосуванням та розумінням словосполучення **«правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму»**, під час визначення юрисдикції адміністративних судів, підсудності виборчого спору щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності ЦВК та можливості розгляду справи за особливостями, передбаченими статтями 172 – 179 КАС України. Проблема полягає в тому, чи є пов'язаними з виборчим процесом чи процесом референдуму правовідносини, які виникли до початку або після завершення виборчого процесу чи процесу референдуму.

Основним для визначення цієї категорії справ є правильне розуміння поняття виборчого процесу чи процесу референдуму та його складових. За визначеною нами дефініцією, поняття виборчого процесу чи процесу референдуму необхідно розуміти як правовідносини, які виникли під час здійснення їх суб'єктами процедур у межах строків, визначених законодав-

ством, початку та завершення виборчого процесу чи процесу референдуму. Крім того, за допомогою висновку тлумачення а contrario (від протилежного) отримуємо правовий висновок про те, що процедури, вчинені не в межах строків початку та закінчення виборчого процесу чи процесу референдуму, не належать до цього виборчого процесу чи процесу референдуму, тому й правовідносини, які виникли не в межах цих строків, не охоплюються його поняттям.

Частина п'ята статті 11 Закону про вибори народних депутатів встановлює етапи виборчого процесу: висування кандидатів у депутати; утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії); реєстрація кандидатів у депутати; проведення передвиборної агітації; утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; голосування; підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення; припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій [8].

З огляду на викладене виборчим процесом є правовідносини, які виникли в результаті здійснення його суб'єктами в межах строків, визначених Законом про вибори народних депутатів, виборчих процедур під час етапів виборчого процесу. Отже, інші виборчі процедури не належать до виборчого процесу в розумінні вказаного Закону, оскільки цей Закон чітко визначив початок та закінчення виборчого процесу, тому й впливає з цього висновок, що інші процедури є не пов'язані з виборчим процесом.

Подібне врегулювання етапів процесу референдуму встановлено Законом про всеукраїнський референдум, в якому, зокрема, визначено: процедуру оголошення про початок процесу українського референдуму (стаття 36); утворення терито-

ріальних округів (стаття 37); утворення дільниць референдуму (стаття 38); утворення окружних та дільничних комісій референдуму (статті 45, 46); складання списків учасників всеукраїнського референдуму (стаття 53); голосування (статті 82, 83, 83, 84); підрахунок голосів (стаття 85); встановлення підсумків голосування (стаття 90); встановлення результатів всеукраїнського референдуму (стаття 93); офіційне оголошення та оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму (стаття 94).

Відтак процесом референдуму є і правовідносини, які виникли в результаті здійснення його суб'єктами в межах строків, визначених Законом про всеукраїнський референдум, процедур під час перелічених етапів процесу референдуму. Отже, інші процедури не належать до процесу референдуму в розумінні цього Закону, оскільки він чітко визначив початок та закінчення процесу референдуму. Тому з цього й випливає висновок, що інші процедури не пов'язані з процесом референдуму.

Також, на нашу думку, немає підстав вважати, що «виборчий процес чи процес референдуму» є комплексною правовою категорією, як вважають окремі правники. У протилежному разі, вийшовши за межі виборчого процесу чи процесу референдуму, залежно від **дискреційних висновків** судів, будь-які відносини можна віднести до виборчого процесу чи процесу референдуму, у зв'язку з чим виниклий у таких відносинах спір необхідно буде розглядати за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

Отже, даючи тлумачення початку та закінченню виборчого процесу ширше, ніж це встановлено законами про вибори чи референдум, ми даємо адміністративним судам більше можливості для отримання **дискреційних висновків** щодо віднесення до виборчого процесу чи процесу референдуму інших відносин,

крім тих, які виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму. Тобто від **суб'єктивного висновку суду** до виборчого процесу чи процесу референдуму можна буде віднести будь-який спір, який виник за межами виборчого процесу чи процесу референдуму. Таким висновком ми втягуємо українське суспільство в постійний виборчий процес чи процес референдуму, який немає початку й завершення.

Якщо вважати, що «виборчий процес чи процес референдуму» є комплексною правовою категорією (безмежною), то виникає питання щодо необхідності встановлення законодавцем початку та закінчення цього процесу. Саме законодавець, установивши початок та закінчення виборчого процесу чи процесу референдуму, вказав на те, що це правове явище є тимчасовим та таким, що виникає і зникає.

Ще раз наголосимо, що визначальним у цьому є те, що виборчий процес чи процес референдуму як правове явище не є постійним – воно зароджується і зникає, тобто це відносини, які після початку виборчого процесу чи процесу референдуму виникають, а після завершення зникають. Таке розуміння цього явища й допомагає витлумачити процесуальний припис, закладений у пункті 6 частини другої статті 17 КАС України про те, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, **пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму**.

Цю норму необхідно тлумачити так, що спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, виникають лише тоді, **коли наявний цей виборчий процес чи процес референдуму**. Якщо ж виборчого процесу чи процесу референдуму немає, він не настав або завершився, то логічним є висновок про те, що не може бути спорів щодо правовідносин, пов'язаних з вибор-

чим процесом чи процесом референдуму, яких немає, оскільки такі правовідносини не виникнуть. Тобто спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, – це лише спори, які виникли у правовідносинах між суб'єктами виборчого процесу чи процесу референдуму та, відповідно, під час виборчого процесу чи процесу референдуму.

На підтвердження такого правового висновку необхідно навести декілька прикладів. Відповідно до частини першої статті 175 КАС України право оскаржувати дії чи бездіяльність партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб мають партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму [3].

Аналіз даної норми вказує на те, що цей спір належить до юрисдикції адміністративних судів, він пов'язаний з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України), оскільки стороною в ньому є суб'єкт виборчого процесу чи ініціативна група референдуму. Хоча необхідно звернути увагу на те, що в такому спорі немає суб'єкта владних повноважень, що не є властивим для спорів адміністративної юрисдикції. Якщо ж цей спір (між партіями чи їх місцевими організаціями) виникне за межами виборчого процесу чи процесу референдуму, то він не належатиме до юрисдикції адміністративних судів, оскільки він не пов'язаний з виборчим процесом чи процесом референдуму, а буде стосуватися юрисдикції цивільних судів. У цьому є особливість визначення юрисдикції таких спорів. Зокрема в разі, якщо вони виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму, то й належать до юрисдикції адміністративних судів, а якщо ні – то до юрисдикції цивільних судів. Водночас відповідно до частини першої статті 174 КАС України право оскаржувати рішен-

ня, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування мають партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Таким чином, аналіз наведеної норми також вказує на те, що цей спір належить до юрисдикції адміністративних судів, тому що він пов'язаний з виборчим процесом (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України). **Це полягає в тому, що спір виник під час цього процесу і стороною в такому спорі є суб'єкт виборчого процесу.** Не в межах виборчого процесу такий спір не може виникнути, оскільки ще немає або вже немає суб'єктів виборчого процесу.

Разом із цим такий спір, якщо він виник поза межами виборчого процесу, також буде належати до юрисдикції адміністративних судів, але не відповідно до пункту 6 частини другої статті 17 КАС України (спір пов'язаний з виборчим процесом), а відповідно до пункту 1 частини другої статті 17 КАС України, з якого випливає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дії чи бездіяльності [6].

З огляду на викладене **пов'язаність спорів з виборчим процесом** має місце лише в разі, якщо ці спори виникли під час виборчого процесу. У протилежному випадку такі правовідносини не можуть виникнути, оскільки не будуть містити суб'єктного складу: відсутній суб'єкт виборчого процесу, статус якого виникає лише під час виборчого процесу.

Зазначені правові висновки не поширюються на процес всеукраїнського референдуму, тому що ініціативна група з проведення всеукраїнського референдуму, як один з суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, утворюється значно раніше – ще до початку такого референдуму.

Закон № 5475-VI передбачає реалізацію процедур до моменту оголошення про початок процесу референдуму за народною ініціативою, зокрема: утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму (стаття 30); реєстрація ініціативної групи (стаття 31); збирання підписів ініціативною групою (стаття 32); передача ініціативною групою підписних листів до ЦВК (стаття 33); підрахунок підписів та ухвалення рішення ЦВК про підсумки збору підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму (стаття 34); подання Президенту України рішення ЦВК про підсумки збору підписів (стаття 35) [9].

Однак важливим є те, що виконання наведених процедур не є достатньою умовою того, що в кінцевому результаті буде ухвалене рішення про оголошення референдуму. Тобто референдуму може не бути, тому відносини, які виникатимуть у зв'язку з реалізацією зазначених процедур, не можуть бути пов'язані з процесом референдуму, якого немає і навіть може не бути.

Організація роботи адміністративних судів та інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час виборчого процесу також вказує на те, що виборчий процес не може бути комплексною категорією, тобто безмежним. Так, частина третя статті 11 Закону про вибори народних депутатів встановлює, що органи виконавчої влади, в тому числі спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також суди, виборчі комісії, правоохоронні органи (прокуратура, міліція) організовують свою роботу **під час виборчого процесу**, в тому числі

у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити приймання і розгляд документів щодо підготовки та проведення виборів депутатів, позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій у строки та спосіб, установлені цим Законом [8].

Частина чотирнадцята статті 103 Закону про всеукраїнський референдум встановлює, що комісії з референдуму та правоохоронні органи організовують свою роботу під час процесу референдуму, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд скарг та звернень комісій референдуму у строки та в спосіб, встановлені цим Законом [9]. Тобто законодавець у цій нормі прямо не визначив режим роботи судів під час процесу референдуму. Однак за допомогою інструменту тлумачення від ступеня з цієї норми непрямо впливає такий правовий висновок: якщо комісії, які є квазісудовими органами, та правоохоронні органи організовують свою роботу під час процесу референдуму, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити приймання і розгляд скарг та звернень, то суди тим більше повинні забезпечити розгляд виборчих спорів у такому режимі.

Отже, ці норми встановлюють особливий режим роботи вказаних органів **під час виборчого процесу чи процесу референдуму**, в тому числі судів щодо прийняття та розгляду позовних заяв і скарг у строки та спосіб, установлені законодавством. Важливим є те, що такий режим (порядок) повинен бути забезпечений лише **під час виборчого процесу чи процесу референдуму**, тобто в межах строків, установлених законодавством.

Центральна виборча комісія також є органом, який розв'язує виборчі конфлікти. Частина друга статті 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» встановлює, що заяви та скарги, які пода-

ні до Комісії під час виборчого процесу чи процесу референдуму та стосуються цього процесу, розглядаються Комісією протягом п'яти днів з дня надходження заяви або скарги, якщо інший строк не встановлено відповідним законом України про вибори або референдуми [10].

Аналіз цієї норми вказує на те, що протягом п'яти днів ЦВК розглядає заяви або скарги за двох умов: 1) якщо вони подані до комісії під час виборчого процесу чи процесу референдуму; 2) якщо вони стосуються цього процесу. Крім того, частина третя цієї статті передбачає, що заяви та інші звернення, які не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму або подані не під час такого процесу, розглядаються комісією на загальних підставах, встановлених законом [10].

Тобто законодавець і для Центральної виборчої комісії встановлює особливості стосовно розгляду заяв або скарг. Ці особливості залежать від того, чи подані заяви або скарги під час виборчого процесу чи процесу референдуму та чи стосуються вони такого процесу. Цим також підтверджується висновок про те, що пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму виникає лише в разі виникнення цих правовідносин у межах виборчого процесу чи процесу референдуму.

Із частини дев'ятої статті 108 Закону про вибори народних депутатів впливає, що порушення законодавства про вибори можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Порядок звернення до суду з адміністративним позовом, що стосується процесу референдуму, встановлюється Кодексом адміністративного судочинства України (частина друга статті 98 Закону № 5475-VI).

З урахуванням викладеного можна зробити висновок про те, що режим роботи суду, в тому числі й щодо приймання та розгляду позовних заяв і скарг, визна-

чених КАС України, встановлено лише під час виборчого процесу чи процесу референдуму в межах визначених Законом строків. Отже, зазначені правові приписи та висновки встановлюють режим роботи суду і таким чином визначають періоди оскарження порушень законодавства про вибори чи про референдум та розгляд цих справ як такі, що виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму, та такі, що виникли поза його межами, – до його початку або після завершення.

Синтез цього дослідження вказує на те, що пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є складовою виборчого спору, й у разі встановлення пов'язаності правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму, спори щодо таких правовідносин відповідно до пункту 6 частини другої статті 17 КАС України належать до юрисдикції адміністративних судів. Статті 172–179 КАС України встановлюють особливості розгляду таких справ у відповідному режимі під час виборчого процесу чи процесу референдуму. Зокрема, норми цих статей встановлюють коло позивачів, які можуть звернутися до адміністративного суду з такими позовами, строки звернення до суду, підсудність таких справ, строки їх розгляду, строки на подання апеляційної скарги, особливості їх розгляду судом першої та апеляційної інстанцій, особливості здійснення представництва та особливості обчислення строків у таких справах.

Варто зазначити, що стаття 179 КАС України визначає особливості обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Із частини п'ятої цієї статті випливає, що строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені статтями 172–177 цього Кодексу, не можуть бути поновлені. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

За змістом частини шостої статті 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність ЦВК та інших комісій можуть бути оскаржені до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Такі обмежені строки, які не підлягають поновленню, законодавець запровадив лише для подання позовних заяв щодо спорів, які виникають під час виборчого процесу чи процесу референдуму, який є швидкоплинним.

Якщо ж такі строки, які не підлягають поновленню, застосовувати до оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, що прийняті або вчинені поза межами виборчого процесу чи процесу референдуму, то фактично всі будуть позбавлені можливості на їх оскарження, оскільки відповідні особи ще не набудуть статусу суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму, який має право на таке оскарження, а якщо й набудуть цей статус, то буде пропущено п'ятиденний строк на звернення до суду, встановлений статтею 179 КАС України. Крім того, в разі, якщо такі строки застосовувати щодо розгляду справ не під час виборчого процесу чи процесу референдуму, тобто не у відповідному режимі роботи суду, то фактично не буде забезпечено прийняття та розгляд таких справ у зазначені строки.

На нашу думку, положення статей 172–179 КАС України необхідно тлумачити в комплексі та системно, з урахуванням осіб, які мають право на оскарження таких рішень за процесуальними особливостями, строків на подання позовної заяви та апеляційної скарги, строків їх розгляду, режиму роботи суду. Тому й правила визначення підсудності, встановлені частинами третьою, четвертою та п'ятою статті 172 КАС України, поширюються лише на спори, які виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму.

Визначення «виборчого процесу чи процесу референдуму» як комплексної правової категорії, яка не має меж (початку і завершення), призведе до хаосу в судовій практиці, оскільки розширить дискреційні можливості судів стосовно визначення пов'язаності спорів з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Аналіз цього дослідження вказує на те, що спеціальному режиму роботи суду, прийняття та розгляду позовних заяв і скарг, визначеному відповідним законодавством, під час виборчого процесу чи процесу референдуму встановлено особливості розгляду таких справ, які передбачено статтями 172 – 179 КАС України. Особливі правила визначення предметної підсудності таких справ не можна виключати зі сфери виборчого процесу чи процесу референдуму, оскільки ці норми поширюються лише на спори, що виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму.

Насамкінець хочемо зазначити, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності та визначення підсудності в загальному порядку краще забезпечує право заінтересованих осіб на судовий захист в адміністративному судочинстві, оскільки з позовом до суду може звернутися будь-яка особа, яка вважає, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю ЦВК порушено її права, свободи та інтереси. Строк звернення до суду за таким захистом становить шість місяців. Рішення судів у таких справах підлягають апеляційному, касаційному перегляду та перегляду Верховним Судом України. Важливим також є те, що в разі необхідності та відповідного обґрунтування така справа може бути розглянута й вирішена невідкладно (ч.3 ст.110 КАС України).

Отже, встановлення законодавцем особливостей стосовно розгляду виборчих спорів, на наш погляд, є обмеженням доступу до належного судового захисту

прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму в порівнянні з суб'єктами звернення до суду в інших адміністративних справах.

Висновки

Системний аналіз законодавства та судової практики дає можливість вважати, що спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть виникати лише під час виборчого процесу чи процесу референдуму, початок та завершення якого встановлені законодавством про вибори та про референдум. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є складовою виборчого спору, в протилежному разі такий спір не є виборчим і не може розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, а в окремих випадках не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Законодавець, визначивши режим роботи суду під час виборчого процесу та процесу референдуму матеріальними законами, одночасно статтями 172–179 КАС України встановив процесуальні особливості розгляду спорів у цьому режимі. Тому ці процесуальні особливості не можуть поширюватися на спори, які не виникають під час виборчого процесу чи процесу референдуму. Встановлення законодавцем особливостей стосовно розгляду виборчих спорів, на наш погляд, є обмеженням доступу до належного судового захисту прав і інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму в порівнянні з суб'єктами звернення до суду в інших адміністративних справах.

На наш погляд, це дослідження стане методичною допомогою правникам у їхній діяльності під час проведення виборів та референдумів в Україні.

Використані джерела:

1. Орзіх М. П. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзєров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 168.
2. Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013 (справа №1-11/2013).
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37. – С. 1358.
4. Авакьян С. А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов / С. А. Авакьян, Л. Г. Алехичева, В. В. Альхименко и др.; [отв. ред. А. В. Иванченко]. – М.: Норма, 1999. – С. 856.
5. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. – Краснодар: КГАУ. – 2001. – С. 247.
6. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М. І. Смокович – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.
7. Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. – № 2. – С. 4.
8. Закон України від 17 листопада 2011 року №4061-VI «Про вибори народних депутатів України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97 (23.12.2011). – С. 3526.
9. Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
10. Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію» // Урядовий кур'єр. – 2004. – №128. – від 10 липня.

Михаил СМОКОВИЧ. Связанность правоотношений с избирательным процессом или процессом референдума как составляющая избирательного спора.

В статье, посвященной исследованию проблем определения избирательного спора, доведено, что связанность правоотношений с избирательным процессом или процессом референдума является составляющей избирательного спора.

Ключевые слова: избирательный процесс, избирательный спор, связанность правоотношений, процесс референдума, юрисдикция суда.

Mykhailo SMOKOVYCH. Legal relations' connection to election process or referendum process as a component of the electoral dispute.

In the article the author researches issues on electoral dispute definition, proves that the connection of legal relations to election process or referendum process is a component of the electoral dispute.

Key words: election process, electoral dispute, legal relations connection (to smth), referendum process, court jurisdiction.



Про інтерес і захист прав платників податків в адміністративному судочинстві України

Володимир БЕВЗЕНКО,
*професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, доцент*

У статті досліджуються деякі особливості публічно-правових відносин за участю платників податків і органів державної податкової служби. Аналізуються зміст та способи захисту прав платників податків у разі їх порушення органами державної податкової служби.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, верховенство права, інтерес, захист, адміністративний суд, правова позиція, права, платник податку, органи державної податкової служби, перевірка, акт.

Визнання адміністративної юстиції в Україні, її послідовне практичне втілення обумовили появу численних викликів для більшості суб'єктів публічно-правових відносин. Здійснення адміністративного судочинства постійно породжує складнощі застосування норм адміністративного права, Кодексу адміністративного судочинства України. Такі виклики на сьогодні лишаються камінем спотикання як для учасників адміністративного процесу, так і для суддів адміністративних судів. Неоднозначним нині є й застосування національного податкового законодавства; подекуди судам непросто дати належну оцінку публічним правовідносинам, котрі виникають між платниками податків і податковими органами.

Вступні міркування

Традиційно вважається, що адміністративна юстиція є одним із засобів забезпечення законності функціонування публічної адміністрації, який здійснюється в адміністративній процесуальній формі. Тому адміністративну юстицію слід розглядати як надзвичайно важли-

вий процесуально-правовий засіб, котрий гарантує фізичним і юридичним особам повноцінне здійснення і захист їх конституційних прав, свобод та інтересів, забезпечує запобігання негативним явищам, притаманним сучасній публічній діяльності публічної адміністрації [1].

Важливим заходом у справі форму-

вання вітчизняної адміністративної юстиції слід вважати визнання Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яке відбулося у спосіб ратифікації цієї Конвенції та протоколів до неї. Так Україна повністю визнала на своїй території дію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо прав і свобод людини та юрисдикції Європейського суду з прав людини. Також деякі положення Конвенції отримали своє відтворення в нормах національного законодавства (зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України), яке регулює судовий захист публічних прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб. Такими положеннями є, наприклад, право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і неупередженим судом (ст. 6 Конвенції), право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження (ст. 13 Конвенції) [2].

Сутність адміністративної юстиції

Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже позаминулого століття науковцями було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист людини, яка перебуває у відносинах із публічною владою [3]. Зокрема, видатний вітчизняний правник В. Л. Кобалевський однозначно визначив сутність і призначення адміністративної юстиції – це вид судової діяльності, спрямованої на захист суб'єктивних публічних прав та інтересів громадян, який полягає в скасуванні, а в деяких випадках – зміні (*Le contentieux de pleine juridiction*) неправомірних ак-

тів управління. На переконання науковця **адміністративного суддю не цікавить особистість адміністратора й елементи його суб'єктивної винуватості, так само як і питання про відшкодування шкоди й збитків, завданих неправомірними діями посадових осіб**. Перед адміністративним суддею постають справи про публічно-правові акти, які походять від адміністративних органів, і безпосередні результати адміністративно-судового розгляду спостерігаються в самому акті. Тут, таким чином, головним є адміністративна дія, відокремлена (об'єктивована) від особи, яка її вчинила [4].

Свого часу С. О. Корф писав, що серед багатьох інститутів публічного права, створених історичним розвитком держави XIX століття, видатну роль відіграла адміністративна юстиція. Історія цього інституту мала політичне значення, оскільки той показово свідчив про стан боротьби громадянина за створення гарантій його суб'єктивним публічним правам. Цілком справедливо вказувалося, що адміністративна юстиція не одразу стала такою гарантією; первісно в цьому інституті переважали складові, спрямовані на захист не власне громадянина, а перш за все – публічного правопорядку; історично адміністративна юстиція завжди зароджувалася серед функцій влади нагляду; первісно створювалися окремі й розрізнені судово-адміністративні функції в різноманітних органах. І нарешті, лише з часом відбувся певний розвиток – **адміністративна юстиція поволі й послідовно перетворилася на інститут забезпечення громадянину його суб'єктивних публічних прав** [5].

Сучасна вітчизняна адміністративна юстиція

Вітчизняна адміністративна юстиція як механізм захисту суб'єктивно-публічних прав, свобод, законних інтересів у нинішніх умовах втілена в системі

адміністративних судів, які здійснюють правосуддя в публічно-правових спорах, застосовуючи положення Конституції України, приписи Кодексу адміністративного судочинства України. Так, в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Відповідно до частини першої ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості,

ті, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [6].

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [6].

Однозначно й зрозуміло в нормах Кодексу адміністративного судочинства України визначено умови захисту в адміністративному суді прав, свобод, законних інтересів фізичних (юридичних) осіб (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України):

- існування публічно-правових відносин між фізичними (юридичними) особами й органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами;
- наявність факту порушень, вчинених або допущених органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами;
- виконання (або утримання від їх виконання) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами так званих владних управлінських функцій, інших публічних функцій¹.

Тож цілком справедливо законодавець у ч. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України однозначно ви-

¹ Насправді органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами здійснюються такі функції: 1) управлінського змісту; 2) регуляторного змісту; 3) сервісно-обслуговуючого змісту; 4) загальноорганізаційного змісту; 5) заходи адміністративно-примусового змісту; 6) адміністративно-договірного змісту. Тож використання в Кодексі адміністративного судочинства України поняття «владні управлінські функції» невинуватно звууже зміст об'єктивної адміністративної діяльності згаданих суб'єктів, а тому негативно позначається на можливості учасників публічно-правових відносин захистити в судовому порядку суб'єктивні публічні права, свободи й законні інтереси. Як наслідок, адміністративні суди, відкриваючи провадження в справі, обов'язково звертають увагу на наявність у су-перечливих публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, здійснення ним управління, владних управлінських функцій. З огляду на це визнання публічно-правових відносин належними до юрисдикції адміністративних судів лише за наявності в них суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій – невинуватно помилкове. Визначальним для відкриття провадження в адміністративній справі є наявність публічно-правових відносин, порушення суб'єктивно-публічних прав, свобод, законних інтересів публічною адміністрацією.

значив, що «до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень»; «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Безперечно, що адміністративний суд, отримавши позовну заяву, завжди мусить прагнути:

1) захистити права, свободи та інтереси фізичних (юридичних) осіб у спосіб, передбачений Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема ухваливши постанову про: а) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; б) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; в) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (п.п. 1, 3, 8 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України);

2) перевірити законність й обґрунтованість результатів публічної діяльності публічної адміністрації;

3) припинити й запобігти незаконним проявам (бездіяльності) публічної діяльності публічної адміністрації;

4) забезпечити законність публічної діяльності публічної адміністрації.

Саме ці види діяльності адміністративного суду – захистити права, свободи та інтереси фізичних (юридичних) осіб, перевірити законність й обґрунтованість результатів публічної діяльності публічної адміністрації, припинити й запобігти незаконним проявам (бездіяльності) публічної діяльності публічної адміністрації; забезпечити законність публічної діяльності публічної адміністрації – насамперед

і спонукають, визначають, спрямовують процесуальну діяльність цього суду, покладаються в основу його рішень, обґрунтовують сприйняття й оцінку фактичних обставин адміністративної справи.

Правова позиція

1. Чи можуть порушуватися права платників податків діями органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки чи відображення в акті перевірки певних висновків, і в яких випадках? Чи є такі дії юридично значимими, тобто чи впливають вони на стан справ і обов'язків платника податків?

Відповідаючи на це питання, насамперед звернемося до судової практики. Так, 3 по 28 грудня 2008 року на підприємстві ТОВ «Ліфтсервіс» Державною інспекцією з контролю за цінами в Дніпропетровській області була проведена планова перевірка за четвертий квартал 2008 року. За її результатами Державною інспекцією з контролю за цінами в Дніпропетровській області було складено акт перевірки, на підставі якого прийнято рішення «Про застосування економічних фінансових санкцій за порушення державної дисципліни цін» № 14 від 24 грудня 2008 року. У вказаному рішенні зазначалося, що було виявлене порушення ТОВ «Ліфтсервіс» вимоги Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку формування тарифів послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і типового договору про надання послуг», Наказу Міністерства архітектури та житлово-комунального господарства України № 369 від 9 листопада 2006 року і рішення Дніпропетровської міської ради та нараховані штрафні санкції в розмірі 101239,98 гривень та 202479,96 гривень.

Статтею 78.1 Податкового кодексу України передбачено можливість здійснення документальної позапланової перевірки, яка є можливою за наявнос-

ті хоча б однієї з передбачених вказаним правовим актом обставин. Зокрема, згідно зі статтею 78.1.12 Податкового кодексу України органом державної податкової служби вищого рівня в порядку контролю за діями або бездіяльністю посадових осіб органу державної податкової служби нижчого рівня здійснено перевірку документів обов'язкової звітності платника податків або матеріалів документальної перевірки, проведеної контролюючим органом нижчого рівня, і виявлено невідповідність висновків акта перевірки вимогам законодавства або неповне з'ясування під час перевірки питань, що мають бути з'ясовані під час перевірки для винесення об'єктивного висновку щодо дотримання платником податків вимог законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби [7]. Згідно з частиною 1 ст. 79 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року письмовими доказами є документи (зокрема й електронні документи), акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять у собі відомості про обставини, які мають значення для справи [8].

Таким чином, за будь-яких обставин акти й довідки податкових органів, по-перше, мають преюдиціальний характер, тобто можуть створювати несприятливі наслідки для особи, щодо якої ці акти й довідки складені, по-друге, ці документи можуть бути доказами, оскільки підтверджують певні фактичні обставини. Тому однозначно можна стверджувати, що дії органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки чи відображення в акті перевірки певних висновків є юридично значимими, тобто впливають на стан справ і обов'язки платника податків.

Про порушення прав платників податків можна говорити в разі, якщо дії органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки

чи відображення в акті перевірки певних висновків не відповідають таким вимогам ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Отже, факт порушення прав платників зміст і обсяг таких порушень у кожному конкретному випадку має встановлювати суд, до якого подано позов.

2. Чи може звернутися платник податків із позовом про визнання протиправними дій податкових органів, вчинених під час проведення перевірки, щодо відображення в акті перевірки певних висновків? Якими мають бути процесуальні дії суду в разі пред'явлення платником податків такого позову? Чи має право в такому разі суд відмовити у відкритті провадження чи закрити провадження у справі?

Маємо зважати на те, що Конституцією України передбачено, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.ст. 8, 55 Основного Закону України).

Конституційне право на судовий захист належить до невідчужуваних та непорушних [9]. Частина перша ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви про розгляд навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежене. Таким чином, положення частини першої

ст. 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так і інших прав та свобод людини і громадянина [10]. Кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді [11]. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах, незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [11].

Статтею 55 Конституції України кожній людині гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а тому суд не має права відмовляти особі в прийнятті чи розгляді скарги з підстав, передбачених законом, який це право обмежує [12]. Здійснюючи передбачене ст. 55 Конституції України право на судовий захист, звертаючись до суду, особа вказує в позові власне суб'єктивне уявлення про порушене право чи охоронюваний інтерес та спосіб його захисту. Вирішуючи спір, суд зобов'язаний надати об'єктивну оцінку наявності порушеного права чи інтересу на момент звернення до суду, а також визначити, чи відповідає обраний по-

зивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача [13].

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способом, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судового рішення про відмову в позові [13].

Платник податків звернутися із позовом про визнання протиправними дій податкових органів, вчинених під час проведення перевірки, щодо відображення в акті перевірки певних висновків може також на підставі норм Кодексу адміністративного судочинства України. Так, 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, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [14]. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема на спори фізичних чи юри-

дичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України).

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

- подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 Кодексу адміністративного судочинства України;
- належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених Кодексом адміністративного судочинства України.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі. Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для її повернення, залишення без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не має статусу підприємця, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інфор-

мації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи.

Якщо за результатами отриманої судом інформації буде встановлено, що справа не підсудна цьому суду, суд повертає позовну заяву позивачу.

У разі, якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється в порядку, передбаченому ст. 39 Кодексу адміністративного судочинства України. Рішення про відкриття провадження в адміністративній справі суддя приймає протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, в разі залишення позовної заяви без руху, та не пізніше наступного дня з дня отримання судом інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

Про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу. В ухвалі про відкриття провадження у справі зазначаються:

- 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;
- 2) ким і до кого пред'явлено адміністративний позов;
- 3) зміст позовних вимог;
- 4) дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним;
- 5) пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які в нього є (для суб'єкта владних повноважень-відповідача зазначається про його обов'язок нада-

ти у визначений судом строк, у разі заперечення проти позову, всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущені бездіяльності, з приводу яких подано позов);

6) яким складом суду розглядатиметься справа;

7) за наявності підстав – висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені ст. ст. 49, 51 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів. Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами.

Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі лише, якщо (ст. 109 Кодексу адміністративного судочинства України):

- заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

- у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постановою суду; ухвалою суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвалою про закриття провадження в адміністративній справі; ухвалою про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

- настала смерть фізичної особи чи при-

пинено юридичну особу, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Суд закриває провадження у справі (ст. 157 Кодексу адміністративного судочинства України):

- якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

- якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

- якщо сторони досягли примирення;

- якщо є такі, що набрали законної сили, постановою чи ухвалою суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

- у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Судовий розгляд справ у сучасній процесуальній літературі [15] цілком обґрунтовано називається основною (центральною) стадією процесу, у межах якої об'єктивно встановлюються усі обставини справи, дійсні взаємні права позивача й відповідача. Відповідно поза межами судового розгляду неможливо встановити всі подробиці конкретного публічно-правового спору, а саме – неможливо встановити чи порушувалися права учасників публічно-правових відносин, чи впливають на стан прав і обов'язків фізичних осіб адміністративні акти публічної адміністрації тощо. Аби остаточно встановити істину у справі, адміністративний суд обов'язково має провести судові засідання, розглянувши всі обставини адміністративної справи, дослідивши всі докази у справі, заслухавши пояснення сторін.

Як бачимо, законодавець однозначно й доступно задекларував підстави відмови у відкритті й закриття провадження в ад-

міністративній справі. Вочевидь, перелік цих підстав є єдиним і вичерпним.

3. Чи можна вважати порушеними права платника податків у тому разі, якщо в акті перевірки, здійсненій щодо такого платника, викладені певні негативні висновки, але податкове повідомлення рішення з цього приводу не ухвалене?

У цьому випадку маємо враховувати таке. Здійснюючи передбачене ст. 55 Конституції України право на судовий захист, звертаючись до суду, особа вказує в позові власне суб'єктивне уявлення про порушене право чи охоронюваний інтерес та спосіб його захисту. Вирішуючи спір, суд зобов'язаний надати об'єктивну оцінку наявності порушеного права чи інтересу на момент звернення до суду, а також визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судового рішення про відмову в позові [13].

4. Яким є належний спосіб захисту прав платника податків у разі, якщо викладені в акті перевірки висновки були підставою для відображення певних даних в електронних базах податкової звітності податкових органів? Чи може бути предметом розгляду в суді вимога про визнання протиправним акта податкової перевірки?

Прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг усіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Прокурор проводить особистий прийом громадян

(ст. 12 Закону України «Про прокуратуру») [16].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). Кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу (ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу України) [17].

Способами захисту цивільних прав та інтересів може бути згідно з ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;
- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусове виконання обов'язку в натурі;
- 6) зміна правовідношення;
- 7) припинення правовідношення;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом. При ви-

рішенні адміністративної справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково (ч. 1 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України).

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про (ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України):

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, належним способом захисту прав платника податків у будь-якому разі буде:

- адміністративний спосіб – звернення зі скаргою до вищестоящего податкового органу або до прокуратури;

- судовий спосіб – звернення до суду із позовом.

Зважаючи на деякі приписи Конституції України (ст.ст. 8, 55) та Кодексу адміністративного судочинства України (ч.ч. 1, 2 ст. 2, ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17, ч. 4 ст. 105), очевидним є те, що вимога про визнання протиправним акту податкової

перевірки може бути предметом розгляду винятково в адміністративному суді. Така вимога завжди втілюється у формі адміністративного позову. Так, предмет позову як предмет розгляду в суді – це: 1) матеріально-правова вимога позивача до відповідача; 2) те, на що спрямований адміністративний позов, 3) те, з приводу чого подається позов.

Отже, предмет адміністративного позову завжди пов'язаний із публічними правовідносинами, які виникли між позивачем та відповідачем, і виражається у вимозі, зверненій через адміністративний суд. У свою чергу матеріально-правова вимога є наслідком спору про публічне право. Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача [19].

Зокрема, адміністративний позов може містити вимоги про (п. п. 1-6 ч. 4 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України):

- скасування або визнання нечинним рішення відповідача-суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

- зобов'язання відповідача-суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

- зобов'язання відповідача-суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

- стягнення з відповідача-суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

- виконання зупиненої чи невчиненої дії;

- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Використані джерела:

1. Бевзенко В. М. Вітчизняна адміністративна юстиція в контексті розвитку законодавства України та адміністративно-правової науки / В. М. Бевзенко // Кримський юридичний вісник. – 2007. – № 1 (1). – С. 261–267.
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
3. Административная юстиция: понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство: перевод с немецкого / Лемайер К., д-р., второй пред. Австр. адм. суда; пер.: А. Э. Нольде, бар., прив.-доц. С.-Петербур. ун-та; предисл.: В. Дерюжинский. – С.-Пб.: Сенат. Тип., 1905. – 215 с. – репринтная копия.
4. Кобалевський В. Л. Очерки советского административного права / В. Л. Кобалевський // Антологія української юридичної думки. В 6 томах / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право / упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична книга, 2003. – 600 с.
5. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. – С.-Петербург. – Типография Тренке и Фюсно. – 1910 г. – 528 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 41.
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
8. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
9. Пункт 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 147, 148.
10. Пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 9-зп від 25 грудня 1997 року (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 147, 148.
11. Пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 148.
12. Пункт 8 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 148, 149.
13. Постанова Вищого господарського суду України від 28 липня 2010 року у справі № 9/4/5/5198 // Конституція України у судових рішеннях /

М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 149.

14. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.

15. Комаров В. В. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бізун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – С. 588.

16. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

17. Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

18. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк. – Х.: Консум, 2003. – С. 263.

Владимир БЕВЗЕНКО. Об интересе и защите прав плательщиков налогов в административном судопроизводстве Украины.

В статье исследуются некоторые особенности публично-правовых отношений с участием плательщиков налогов и органов государственной налоговой службы. Анализируется содержание и способы защиты прав налогоплательщиков, нарушенных вследствие проверок органов государственной налоговой службы.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, верховенство права, интерес, защита, административный суд, правовая позиция, плательщик налогов, органы государственной налоговой службы, проверка, акт.

Volodymyr BEVZENKO. The interest and the protection of taxpayers' rights in administrative proceedings Ukraine.

This article examines some of the features of public law relations with taxpayers and state tax authorities. In particular, attention is given to the rights of taxpayers who may be disrupted as a result of audits of the tax administration. Ways and content protection taxpayers.

Key words: administrative justice, rule of law, interest, security, administrative court, the legal position, the taxpayer, the Tax Authorities, check, act.





Принцип правової визначеності в адміністративному судочинстві: питання застосування

Віктор БАЗОВ,

науковий консультант Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук

У статті досліджуються питання визначення та застосування принципу правової визначеності в судочинстві, зокрема адміністративному. На підставі здійсненого аналізу цього питання надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України та судової практики.

Ключові слова: конституція, принципи права, правова визначеність, адміністративне судочинство.

Виступаючи важливим елементом регулювання правовідносин між громадянами і державою, принцип правової визначеності відіграє важливу роль у розв'язанні завдань щодо судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Підвищенню ефективності застосування принципу правової визначеності в адміністративному судочинстві сприятиме його чітке нормативне закріплення в Конституції України, КАС України та інших законах держави.

Серед новоутворених конституційно-правових інститутів України, запровадження яких було зумовлене перш за все Конституцією України 1996 року [1], чільне місце займає інститут адміністративного судочинства, завданням якого став захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у законодавчо визначеній сфері публічно-правових відносин. Це, безумовно, стало важливим етапом процесу утворення правової держави, концепція якої, на думку професора Р. Штайнберга, повинна охоплювати такі елементи, як: перший, “найпростіший і найстар-

ший”, – держава (це гарант впевненості й безпеки кожного її члена окремо і всіх їх разом); другий – конституційна держава (це держава правова); третій – обов’язкова наявність у конституційній державі демократичного порядку здійснення державної влади [2].

При визначенні підвалин національної доктрини правової держави в статті 1 розділу I “Загальні засади” Конституції України зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1]. Зазначені положення деталізовано в інших статтях вказаного розділу Основного Зако-

ну. Зокрема, в статті 6 зазначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. А в частині другій статті 19 Конституції України уточнюється, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Отже, законодавець при вирішенні важливих питань правової системи на конституційному рівні заклає складові принципу правової визначеності (у зазначеному випадку – щодо визначення засад поділу державної влади в Україні, повноважень діяльності її органів, зокрема судових, тощо – В. Б.), оскільки до елементів правового статусу державного органу чи органу місцевого самоврядування належать не лише сукупність прав і обов'язків, а й правосуб'єктність, компетенція, відповідальність, гарантії та принципи статусу.

Таким чином, можна стверджувати, що однією із загальних засад національної правової системи виступає принцип правової визначеності. Саме принцип правової визначеності застосовував Конституційний Суд України у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України, де Конституційний Суд України зазначив, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає

функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протидій, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини) [3].

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що принцип правової визначеності безпосередньо не визначений як у Конституції України, так і в КАС України та інших законах України. Проте зазначений принцип, як бачимо, опосередковано посідає значне місце серед загальних засад правової системи, суттєво впливає на практику діяльності судів, є об'єктом відповідних наукових досліджень. Незважаючи на те, що на необхідність запровадження принципу правової визначеності в праві зверталася увага ще в Дигестах Юстиніана (лат. *Digesta Justiniani*) у Стародавньому Римі, де йшлося про те, що “право може і повинно бути визначеним”, а в розвинутих європейських країнах він розглядається як важлива умова забезпечення ефективного функціонування економіки, політичних та правових систем, до цього часу в Україні цей принцип залишається малодослідженим. Свідченням цього може бути й те, що українські орфографічні і юридичні словники здебільшого не містять визначення поняття цього принципу. Зазначене, а також те, що Європейський суд з прав людини останнім часом доволі часто звертає увагу у своїх рішеннях на порушення в окремих державах зазначеного принципу при розгляді судами справ, дає змогу стверджувати про необхідність більш глибокого дослідження питання щодо поняття та змісту принципу правової визначеності.

До аналізу цього принципу в різні часи зверталися такі науковці, як Ф.-А. фон Хайек, М. Козюбра, М. Ве-

бер, С. Головатий, М. Гультай, І. Кияниця, Ю. Матвеева, А. Хворостянкіна, Л. Ушакова, А. Приймак, І. Цесар та інші. У юридичній літературі поняття правової визначеності (англ. – legal certainty) розглядається як у широкому, так і у вузькому значенні. В широкому значенні правова визначеність розглядається як сукупність відповідних вимог як до процесів правотворчості, так і до процесів правозастосування, покликаних забезпечити захист прав, свобод та інтересів особи від можливих проявів державного свавілля. У вузькому значенні – як вимога лише щодо правотворчості, чіткості, зрозумілості та однозначності правової норми [4].

Одні автори розглядають правову визначеність як складову верховенства права [5,6,7] або одну з найважливіших складових верховенства права та правової держави [8].

Інші автори розглядають цей принцип як один із загальних і складних за змістом принципів правової системи, який, зокрема, включає низку вимог до прийняття, дії та застосування нормативно-правових актів, а також обов'язковості судових рішень [9].

З урахуванням певної умовності визначення принципів права, цілком вмотивовано можна говорити про відносну самостійність принципу верховенства права і принципу правової визначеності. У той же час, вважаємо, що зазначені принципи, виступаючи як відносно самостійні принципи права, постійно перебувають у нерозривному діалектичному взаємозв'язку, органічно доповнюючи один одного. Підтвердженням цього можуть виступати як рішення авторитетних міжнародних організацій, так і судова практика, де правова визначеність розглядається як певний елемент верховенства права. Так, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) на своєму

86-у пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2010 року, затвердила доповідь щодо верховенства права, де зазначила, що однією зі складових верховенства права є, зокрема, правова визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій і правовідносин, що виникають (пункти 41, 46 доповіді). Також Конституційний Суд України в Рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп / 2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України “Про міліцію” звернув увагу на правову визначеність як елемент верховенства права, зазначивши, що “одним з елементів верховенства права є принцип правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки” (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). Тому не можна погодитися з позицією окремих авторів, які вважають, що підхід до правової визначеності як складової верховенства права слід розуміти не як правову дефініцію, а як європейську традицію, що ґрунтується на демократичних засадах [9].

Відповідно до принципу правової визначеності будь-який нормативний акт, у тому числі й судові рішення, є джерелом права лише в тому разі, якщо

має визначений характер, ефективно регулює правовідносини і має пропорційні заходи правового регулювання [6].

Європейський суд з прав людини в своїми рішеннями сприяє розкриттю сутності принципу правової визначеності, звертаючи увагу на порушення цього принципу в разі: а) надання новим законам зворотної сили; б) незбалансованості приватних і публічних інтересів у законі або в судовому рішенні; в) включення або невключення у законодавчі акти положень, що не відповідають законним очікуванням людини; в) незаконної відміни судових рішень, які набрали чинності. У зміст принципу правової визначеності Європейський суд з прав людини включає такі положення: 1) “остаточні” судові рішення не підлягають перегляду; 2) неприпустимість повторного розгляду вирішеної судом справи; 3) жодна зі сторін не повинна вимагати перегляду “остаточного”, тобто такого, що набрало чинності, судового рішення тільки з метою проведення повторного слухання й отримання нового рішення; 4) перегляд “остаточного”, тобто такого, що набрало чинності, судового рішення не є відступленням від принципу правової визначеності, якщо він здійснюється з метою виправлення судової помилки, неправильного здійснення правосуддя; 5) перегляд не може бути скритою формою оскарження, а наявність протилежних поглядів сторін на справу сама собою не може бути підставою для перегляду “остаточного”, тобто такого, що набрало чинності, судового рішення; 6) перегляд такого, що стало обов’язковим для сторін, судового рішення вищим судом є неприпустимим за заявою державної посадової особи; 7) перегляд “остаточного”, тобто такого, що набрало чинності, судового рішення, якщо законодавчо визначено таку можливість, повинен бути обмежений певним строком.

Відсутність строків для перегляду остаточного рішення суду в Румунії стала однією з підстав визнання Європейським судом з прав людини такого, що мало місце, порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у справі “Брумареску проти Румунії”, а фактична невизначеність строку оскарження тих, що набрали чинності, постанов судів загальної юрисдикції в Російській Федерації, незважаючи на формальне визначення його в ГПК РФ у півроку, – одним із підстав невизнання діючого в Росії наглядового провадження ефективним засобом правового захисту, за змістом пункту 1 статті 35 Конвенції.

У рішенні від 28 жовтня 1999 року в справі “Брумареску проти Румунії” несумісним із цим принципом Європейський суд визнав надане Генеральному прокурору відповідно до статті 330 Цивільного процесуального кодексу Румунії право, не обмежене будь-яким строком, звертатися до Верховного Суду Правосуддя з вимогою про скасування судового рішення, що є остаточним і набрало законної сили, у справі, в якій він не є стороною. Європейський суд констатував, що в цій справі на підставі звернення Генерального прокурора Верховний Суд Правосуддя звів нанівець результати всього судового процесу, що закінчився винесенням остаточного судового рішення, яке в силу принципу *res judicata* не підлягало перегляду й, до того ж, було виконано, що призвело до порушення права на справедливий судовий розгляд.

У рішенні від 9 листопада 2004 року в справі “Науменко проти України” Європейський суд зазначив, що правова визначеність передбачає дотримання принципу *res judicata*, тобто принципу остаточності рішення, недопустимості повторного розгляду вже раз вирішеної справи. Цей принцип полягає в тому, що жодна сторона не має права домагатися

перегляду остаточного й обов'язкового рішення тільки з метою нового слухання і вирішення справи. Повноваження судів вищої ланки переглядати рішення повинні використовуватися для виправлення судових помилок при здійсненні правосуддя.

Із наведеного випливає, що Європейський суд не розглядає як відхилення від принципу правової визначеності передбачену законом можливість виправлення судових помилок, допущених при розгляді справи попередніми судовими інстанціями, в яких судові рішення набуло законної сили, проте процедура перегляду судових рішень, що набрали законної сили (за правилами КАС України – це суд касаційної інстанції), має відповідати певним вимогам, основними серед яких є: а) перегляд рішень, що набрали законної сили, може здійснюватися лише судами вищої ланки, які є наступною інстанцією щодо судів, рішення яких переглядаються; б) право порушити провадження щодо перевірки судового рішення, що набрало законної сили, має бути обмежене певним часом; в) під час провадження щодо перевірки рішень, що набрали законної сили, не може відбуватися повторний розгляд справи по суті. Суди повинні мати повноваження лише щодо усунення судових помилок, допущених судами, які попередньо розглядали справу.

Виступаючи важливою основою правового регулювання у сфері публічно-правових відносин, принцип правової визначеності суттєво впливає на ефективність діяльності Вищого адміністративного суду України та інших адміністративних судів. У Рішенні від 16 червня 2011 року № 5-рп / 2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства Украї-

ни, законів України “Про Вищу раду юстиції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” Конституційний Суд України сформулював позицію, за якою Верховна Рада України, визначаючи в КАС України інститут забезпечення позову як елемент судочинства та випадки, в яких не допускається забезпечення позову, встановлює правову визначеність та регулювання суспільних відносин у державі, в тому числі шляхом видання цими органами актів у межах їхніх повноважень на основі та на виконання Конституції України (абзац дев'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) [10].

У зв'язку з вищезазначеним певний інтерес представляє й Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп / 2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “найвищий судовий орган”, “вищий судовий орган”, “касаційне оскарження”, які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, що наявність двох касаційних інстанцій для перевірки рішень спеціалізованих судів не відповідає засадам правової визначеності (абзац третій підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини) [11].

Аналіз діяльності адміністративних судів свідчить про наявність відповідної практики застосування правової визначеності в адміністративному судочинстві. Так, при прийнятті Постанови від 5 березня 2013 року № П/800/142/13 в адміністративній справі за позовом Голови Верховної Ради України Рибак В.В. до народного депутата України ОСОБА_10 про дострокове припинення повноважень народного депутата України Вищий адміністративний суд України виходив із вимог також і принципу правової визначеності як одного

з ключових елементів принципу верховенства права [12].

Разом із цим звертає на себе увагу те, що адміністративні суди роблять посилання при обґрунтуванні відповідної правової позиції безпосередньо на принцип правової визначеності вкрай рідко [13]. На нашу думку, це є певним наслідком відсутності чіткого нормативного визначення цього принципу права в національному законодавстві України, а також у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Вважаємо за необхідне при здійсненні правосуддя використання практики застосування принципу правової визначеності Європейським судом з прав людини, Конституційним Судом України.

При порівняльному аналізі практики застосування принципу правової визначеності в різних країнах звертає на себе увагу існуюча розбіжність у розумінні визначення принципу правової визначеності судами цих країн, зокрема судами конституційної юрисдикції. Це можна простежити, зокрема, на прикладі судових рішень з питань взаємовідносин між громадянином і державою у сфері соціально-економічних відносин. Так, наприклад, в Ухвалі Конституційного Суду Російської Федерації від 2 лютого 2006 року № 56-О зазначається, що при внесенні змін у зміст заходів соціального захисту, зокрема спрямованих на його звуження, законодавець повинен виходити з неприпустимості видання в Російській Федерації законів, які відмінюють або зменшують права громадян (стаття 55, частина друга Конституції Російської Федерації). У Постанові від 29 січня 2004 року № 2-П у справі щодо перевірки на предмет конституційності окремих положень статті 30 Федерального закону Російської Федерації “Про трудові пенсії в Російській Федерації” у зв’язку із запитами депутатів Державної

Думи, Конституційний Суд Російської Федерації зазначив, що визначаючи правові підстави, умови призначення, порядок обчислення пенсій і їх розміри, законодавець – виходячи з економічних можливостей суспільства на цьому етапі розвитку – повинен прагнути до того, щоб поступово підвищувати рівень пенсійного забезпечення, у першу чергу тих, у кого пенсії нижчі за прожитковий мінімум. Необхідно враховувати при цьому, що встановлені раніше заходи соціального забезпечення пенсіонерів не можуть бути скасовані без рівноцінної заміни. У тих випадках, коли приймається закон, що погіршує стан громадян, законодавець зобов’язаний передбачити компенсаторний механізм, який усуває всі негативні наслідки цього кроку [14].

У свою чергу Конституційний Суд України, висловивши власну позицію у Висновку від 2 червня 1999 року № 2-в/99 у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 46 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України про те, що “однією з найважливіших умов визначеності відносин між громадянином і державою, гарантією закріпленого в статті 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини і громадянина є стабільність Конституції, яка, крім інших чинників, значною мірою визначається правовим змістом Основного Закону” (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини) [15], у своєму Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII “Прикінцеві положення Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” відзначив,

що “передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства” (абзац десятий пункту 2 мотивувальної частини) [16].

Отже, слід констатувати, що виступаючи важливим елементом регулю-

вання правовідносин між громадянами і державою, принцип правової визначеності відіграє важливу роль у вирішенні завдань щодо судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Підвищенню ефективності застосування цього принципу в адміністративному судочинстві сприятиме його чітке нормативне закріплення в Конституції України, КАС України та інших законах держави.

Використані джерела:

1. Конституція України //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Steinberg Rudolf. *Der ökologische Verfassungsstaat. – Frankfurt am Mein: Suhrkamp. – 1998. – S. 126.*
3. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4 – рп / 2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України. – Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 17.
4. Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти// Наукові записки НаУКМА. – К., 2010. – Том 103. Юридичні науки. – С. 53.
5. Хайек Фридрих-Август. *Дорога к рабству / Пер. з англ. – М.: Новое изд-во, 2005. – С. 90.*
6. Ушакова Л. В. Принцип правовой определенности как элемент нормативно-правовой конструкции социального государства [Електронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/Dokladi2/Ushakova.pdf>.
7. Цесар І. Принцип правової визначеності у діяльності органів державної влади // Юридична Україна. – 2011. – № 1. – С. 41.
8. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та правової держави: єдність основних вимог / М. І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. – К., 2007. – Том 64. Юридичні науки. – С. 3 – 9.
9. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. Гультай, І. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 5. – С. 83.
10. Рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2011 року № 5-рп / 2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України “Про Вищу раду юстиції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” (абзац дев’ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 6. – С. 33.
11. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп /

2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “найвищий судовий орган”, “вищий судовий орган”, “касаційне оскарження”, які містяться у статтях 125, 129 Конституції України (абзац третій підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – С.12.

12. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06.03.2013 р. № П/800/141/13 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 29804795.

13. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 17.02.2012 р. № 346/11/13 – 12.

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 года № 2–П / СПС “Консультант”.

15. Висновок Конституційного Суду України від 2 червня 1999 року № 2-в/99 у справі за зверненням Верховної Ради

України щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 46 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 7.

16. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп / 2011 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII “Прикінцеві положення Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” (абзац десятий пункту 2 мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – Ст.100.

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

Виктор БАЗОВ. Принципы административного судопроизводства: вопросы применения.

В статье исследуются вопросы определения и применения принципа правовой определенности в судопроизводстве, в частности административном. На основе осуществленного анализа данного вопроса представлены предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины и судебной практики.

Ключевые слова: конституция, принципы права, правовая определенность, административное судопроизводство.

Viktor BAZOV. Principle of legal certainty in administrative justice: implementation issues.

The article is a research of issues concerning determination and implementation of principle of legal certainty in justice particularly in the administrative one. According to the conducted analysis of this issue the author offers ways to improve legislation of Ukraine in force and case law.

Key words: constitution, principle of law, legal certainty, administrative justice.



Валерій КУЗЬМЕНКО,
заступник голови
Окружного адміністративного суду міста
Києва

**До питання про
співвідношення
компетенції
адміністративних
судів при вирішенні
публічно-
правових спорів
та дискреційних
і виключних
повноважень
суб'єктів владних
повноважень**



Андрій НИЖНИЙ,
помічник судді Вищого
адміністративного суду
України,
кандидат юридичних
наук

У статті розглядаються актуальні питання співвідношення повноважень адміністративного суду щодо зобов'язання відповідача прийняти певне рішення (вчинити певні дії) та дискреційних і виключних повноважень суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: спосіб захисту, зобов'язання прийняти певне рішення (вчинити певні дії), дискреційні повноваження, виключні повноваження.

Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України)[1] 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, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Як і в будь-якому іншому виді судочинства, в адміністративному судочинстві захист осіб, які звернулися до суду, відбувається з використанням певних способів, які дозволяють захистити порушене, невизнане або оспорене право, свободу чи інтерес.

Найпоширенішим способом захисту в межах адміністративного судочинства є скасування або визнання нечинним

рішення відповідача-суб'єкта владних повноважень (далі — СВП) повністю чи окремих його положень (п. 1 ч. 4

ст. 105 КАС України) або ж визнання протиправними рішення СВП чи окремих його положень, дій чи бездіяльності, скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень (п.1 ч. 2 ст. 162 КАС України).

Водночас відповідно до ч. 4 ст. 105 КАС України адміністративний позов може також містити вимогу про зобов'язання відповідача-СВП прийняти рішення або вчинити певні дії. При цьому ч. 2 ст. 162 КАС України передбачає повноваження суду в разі задоволення адміністративного позову прийняти постанову про зобов'язання відповідача вчинити певні дії або зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій (так зване «рішення про присудження» [2, с. 147]), а також іншу постанову, яка б гарантувала дотримання й захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку СВП.

Таким чином контроль судової влади над владою виконавчою полягає не тільки в можливості позбавлення судом юридичної сили рішень або дій СВП внаслідок їх скасування, визнання протиправними або нечинними, але й у можливості зобов'язання СВП прийняти те чи інше рішення або вчинити ту чи іншу дію на користь позивача. Такі повноваження досить часто використовуються судами при вирішенні адміністративно-правових спорів [3; 4], проте не менш часто суди і відмовляють у задоволенні вимог про зобов'язання прийняти певне рішення (вчинити певну дію), мотивуючи це належністю таких рішень (дій) до «дискреційних» або «виключних» повноважень СВП. Зокрема, до дискреційних судової практика відносить повноваження: органів Державної податкової служби з видачі свідоцтва платника ПДВ (пп. 183.9 ст. 183 Податкового

кодексу України) [5]; органів Пенсійного фонду України щодо встановлення розміру пенсії під час здійснення її перерахунку (ч. 4 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») [6]; інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю щодо видачі сертифікату відповідності (ст. 301 Закону України «Про планування і забудову територій») [7]; державного виконавця щодо відмови у відкритті виконавчого провадження (ч. 1 ст. 24 Закону України «Про виконавче провадження») [8] та щодо передачі виконавчого провадження до інших відділів державної виконавчої служби (ч. 3 ст. 201 Закону України «Про виконавче провадження») [9]; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо надання висновку про продовження строків розрахунків в іноземній валюті (ст. 2 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті») [10] та багато інших.

Водночас досить часто одні й ті ж повноваження СВП розглядаються судами в одних випадках як дискреційні, в інших – як не дискреційні. Наприклад, постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2010 року зобов'язано управління містобудування та архітектури Херсонської міської ради погодити проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, оскільки за висновком суду «відповідач у даному випадку не наділений дискреційними повноваженнями» [11]. Натомість вирішуючи питання про зобов'язання відділу культури і туризму Запорізької районної адміністрації Запорізької області погодити проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок Запорізький окружний адміністративний суд у постанові від 5 жовтня 2012 року дійшов висновку, що відповідні повноваження відповідача належать до дискреційних [12].

Іншим прикладом неоднакового підходу судової практики до дискреційності повноважень СПВ можуть слугувати справи з вимогами про зобов'язання надати статус учасника бойових дій, коли в одному випадку постановою суду зобов'язано військовий комісаріат прийняти рішення про визнання особи учасником бойових дій [13], а в іншому — відмовлено в задоволенні позовних вимог у зв'язку з тим, що «за своєю правовою природою, відповідно до норм чинного законодавства, повноваження відповідача щодо надання статусу учасника бойових дій є дискреційним повноваженням та виключною компетенцією уповноваженого органу» [14].

Як бачимо, практичне застосування положень закону, які надають суду право прийняти рішення про зобов'язання СВП прийняти певне рішення (вчинити певні дії), є досить неоднозначним, а відтак викликає чимало запитань, які уже були предметом розгляду А. Барака, Ю. Білоусова, Г. Ткач та інших. Така ситуація пов'язана із суперечністю двох важливих принципів діяльності органів правосуддя: з одного боку — це спрямованість на максимальний захист порушених прав, свобод та інтересів, що знайшло відображення у ст. 2 КАС України, з іншого — необхідність дотримання закріпленого у ст. 6 Конституції України [15] принципу розподілу влад.

Зауважимо, що принцип розподілу влад не є абсолютною самоціллю, що в сучасних умовах має наслідком виконання органами державної влади окремих функцій, які в цілому їм не притаманні. Як можна навести правотворчість судової та виконавчої влад, які по своїй суті є доповненням правотворчості законодавчої влади, а відтак така ситуація в цілому не суперечить основам демократії, оскільки забезпечує більш ефективну реалізацію державою покладених на неї завдань.

Аналогічний взаємозв'язок між судовою та виконавчою владою можна прослідкувати й у сфері державного управління. Проте, як зазначає А. Барак, «якщо можливо залишити здійснення виконавчого акту в руках виконавчої влади, подібне рішення буде оптимальнішим, оскільки воно більшою мірою сумісне з розподілом влад ніж виконання судовою владою... за наявності кількох альтернативних способів захисту цих цінностей [фундаментальних цінностей демократії — В. Кузьменко, А. Нижний], судді слід обрати спосіб, сумісний з основною тенденцією, яка залишає більшу частину правотворчості законодавчій владі, завданню та досвіду якої відповідає ця робота, а виконання — переважно виконавчій владі, функції та досвіду якої це відповідає» [16, с. 273–274].

Таким чином з метою дотримання балансу між захистом прав позивача та принципом мінімізації виконання судами функцій виконавчої влади під час розгляду позовних вимог про зобов'язання СВП прийняти певне рішення (вчинити певні дії) судам слід спочатку встановити, чи розглядалося відповідне звернення позивача у встановленому законом порядку та чи було прийнято рішення за результатом такого розгляду.

Якщо СВП всупереч нормам закону відповідне звернення не було розглянуто, судам слід відмовляти в задоволенні вимог в частині зобов'язання його прийняти рішення (вчинити дію) на користь позивача, натомість суд може зобов'язання СВП вчинити дії, пов'язані з розглядом відповідного звернення (в тому числі, вийшовши за межі заявлених позовних вимог на підставі ч. 2 ст. 11 та ч. 2 ст. 162 КАС України). В тому ж випадку, якщо СВП, для прикладу, розглянув заяву про реєстрацію права власності на об'єкт не-

рухомості та прийняв неправомірне, за висновком суду, рішення про відмову в її задоволенні, одночасно зі скасуванням такого рішення суд має право зобов'язати відповідача прийняти рішення про реєстрацію права власності.

У зазначеній ситуації суд не підмінитиме орган виконавчої влади, оскільки оцінюватиме не правомірність звернення заінтересованої особи, а обґрунтованість відмови в його задоволенні. При цьому СВП не матиме права відмовитися від виконання такого судового рішення з посиланням на встановлення інших порушень під час повторного розгляду поданих позивачем документів, оскільки виходячи з принципу економічності процесуальної діяльності [17, с. 481–482] орган влади був зобов'язаний встановити усі недоліки відповідного звернення ще під час його першого розгляду.

У сучасній правовій державі загальновизнаним є положення, що адміністративні органи діють лише на підставі правових приписів. Немає такої сфери, в якій адміністрація може діяти доти, доки конкретний правовий припис закону цього права в якомусь випадку не обмежить, а відтак вважається, що орган може діяти тоді, коли закон наділяє його компетенцією [18, с. 280]. Такий підхід знайшов відображення і в Конституції України, відповідно до ч. 2 ст. 19 якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У той же час нормативно передбачити всі можливі випадки вчинення управлінських дій практично неможливо, а відтак об'єктивною необхідністю є залишення певних дій "на розсуд" адміністрації, коли закон, з однієї сторони, уповноважує особу або орган на

вчинення дії, але, з другої, уповноважує особу або орган на вчинення або невчинення дії з попередньо передбаченими умовами, надаючи самій особі вирішувати питання про вчинення дії і її зміст [2, с. 145].

Такого роду повноваження органів управління дістали назву «дискреційних», або ж «вільного» чи «адміністративного» розсуду. Так, згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятою Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року, під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке надає адміністративному органу певний ступінь свободи під час прийняття рішення, таким чином даючи йому змогу вибрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним [19, с. 470].

Відповідно до п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1346 від 08.12.2009 р. (яка, щоправда, була скасована Постановою Кабінету Міністрів України № 1126 від 02.11.2011 р.), дискреційні повноваження – сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених проєктом акта [20].

Отже, під дискреційними повноваженнями (вільним розсудом, адміністративним розсудом) СВП розуміють такі повноваження, які передбачають можливість СВП самостійно (на власний розсуд) обрати один з кількох юридично допустимих варіантів рішення або дій.

Першопочатково адміністративний

розсуд органів управління мав абсолютний характер (наприклад, в абсолютних монархіях) та не підлягав судовому або іншому зовнішньому контролю: надання адміністрації права на вільний розсуд означало вилучення з-під судового контролю певної категорії справ [18, с. 280]. Із розвитком демократичних підходів до організації державної влади був сформульований принцип, за яким органи державної влади можуть діяти виключно у визначених законом межах, що в поєднанні з положенням про поширення юрисдикції судів на усі правовідносини в державі, створило підстави для розповсюдження судового контролю і на рішення, прийняті в межах вільного (адміністративного) розсуду. Так, у доктрині європейського адміністративного права поширеним є погляд, що в демократичних державах судовий контроль поширюється на всю діяльність публічної адміністрації, яка безпосередньо чи опосередковано породжує певні наслідки у сфері прав і свобод громадян. Це також стосується адміністративних рішень, прийнятих на основі адміністративного (вільного) розсуду. Для суду немає значення, чи ці рішення належать до категорії дискреційних, а кожне з них трактується з точки зору контролю однаково і досліджувати в ньому слід легальність (законність) усього того, що він містить [21, с. 151].

Подібний підхід відображений і в ч. 2 ст. 124 Конституції України, за змістом якої юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Водночас не можна не погодитись із Вищим адміністративним судом України, який вказує на те, що «перевіряючи рішення суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим ч. 3 ст. 2 КАС України критеріям, суд не втручається у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних

повноважень поза межами перевірки за названими критеріями.

Завдання адміністративного судочинства полягає не в забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше було б порушено закріплений Конституцією України принцип розподілу влади. Суд не повинен піднімати адміністративний орган, не повинен вирішувати справу по суті і приймати по ній рішення замість адміністративного органу. Принцип розподілу влади заперечує надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право. Тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності. Перевірка доцільності переступає компетенцію адміністративного суду й виходить за межі завдання адміністративного судочинства» [22].

Як уже зазначалося, дискреційні повноваження передбачають право СВП обирати одне з кількох допустимих рішень чи дій, а відтак контроль за легальністю таких повноважень, за загальним правилом, обмежується контролем за виконанням СВП встановленого законом обов'язку зробити такий вибір протягом певного строку. В той же час законом можуть встановлюватися й додаткові обмеження дискреційності повноважень СВП. Наприклад, дискреційні функції митних органів у сфері застосування поза межами встановленої технологічної схеми митного контролю та митного оформлення інших передбачених законодавством форм і способів митного контролю [23] обмежуються обов'язковою процедурою консультацій між митним органом та декларантом з метою обґрунтованого вибору підстав для визначення митної вартості та обов'язком послідовного вибору методів (від першого до шосто-

го) визначення митної вартості [24].

Таким чином судовий контроль за легальністю дискреційних повноважень обмежується перевіркою дотримання СВП встановлених законом меж при здійсненні таких повноважень та не може втручатися у сферу «вільного розсуду» органу управління. Відтак, якщо під час розгляду позовної вимоги про зобов'язання прийняти певне рішення (вчинити певну дію) буде встановлено, що відповідне повноваження відповідача є дискреційним, тобто таким, що передбачає право вибору СВП одного з кількох допустимих дій чи рішень, суд повинен відмовити в задоволенні вказаної вимоги з посиланням на неприпустимість підміни судом СВП.

Слід зазначити, що досить часто судами ототожнюються «виключні» та «дискреційні» повноваження. Наприклад, в якості виключних та одночасно дискреційних повноважень (компетенції) іноді розглядаються повноваження державного реєстратора щодо внесення записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців на підставі Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [25]; повноваження реєстраторів бюро технічної інвентаризації щодо реєстрації права власності на об'єкт нерухомого майна відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [26]; повноваження Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії про накладення штрафних санкцій за невиконання вимог припису на підставі Закону України «Про електроенергетику» [27].

Водночас, якщо розглядати «виключні» повноваження як такі, що покладаються законом на конкретного СВП та не можуть бути передані ін-

шому СВП, ми не вбачаємо підстав для відмови в задоволенні позову про зобов'язання вчинити певні дії або прийняти певне рішення, оскільки такого роду повноваження далеко не завжди є дискреційними, а відтак у СВП є не право (обирати між кількома допустимими рішеннями), а обов'язок діяти у спосіб, чітко визначений законодавством.

Іншими словами, *адміністративний розсуд, в який відповідно до принципу розподілу влад не повинна втручатися судова влада, починається там, де завершується обов'язок СВП діяти певним чином і з'являється право вибору одного з допустимих рішень (вчинення однієї з допустимих дій)*. За таких обставин визначення судами в якості дискреційних повноважень окремих обов'язків СВП (в тому числі тих, що належать до виключної компетенції СВП) є неприпустимим, оскільки не тільки безпідставно виводить цілий пласт суспільних відносин з-під юрисдикції суду, що суперечить положенням ст. 124 Конституції України, але й фактично перетворює у суспільній свідомості встановлений законом обов'язок СПВ на його право.

За таких умов не можуть бути віднесені до дискреційних, наприклад, повноваження державного реєстратора щодо внесення записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців на підставі Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» або повноваження реєстраторів щодо реєстрації права власності на об'єкт нерухомого майна відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», оскільки у випадку подання належним чином оформлених документів відповідно до встановленого законом переліку вказані СВП *зобов'язані* внести від-

повідний запис до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців або здійснити реєстрацію права власності на об'єкт нерухомого майна.

З аналогічних підстав не слід розглядати як дискреційні і повноваження СВП у сфері погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок (які безпосередньо не стосуються прийняття рішення щодо розпорядження земельними ресурсами), повноваження органів Пенсійного фонду України під час здійснення нарахування та перерахунку пенсій, повноваження військових комісаріатів щодо надання статусу учасника бойових дій тощо, а відтак під час розгляду позовних вимог про зобов'язання прийняти певне рішення (вчинити певну дію) на реалізацію таких повноважень у судів відсутні підстави для відмови в задоволенні позову з мотивів їх належності до дискреційних.

Таким чином при розгляді публічно-правового спору за позовом про зобов'язання СВП прийняти певне рішення (вчинити певні дії) на користь позивача суду необхідно встановити, чи звертався позивач з відповідним зверненням до СВП та чи було розглянуто таке звернення у встановленому законом порядку. Якщо звернення у встановленому законом порядку не розглядалося, суд відмовляє в задоволенні позову про зобов'язання прийняти певне рішення (вчинити певні дії) на користь позивача з мотивів неприпустимості виконання судовою владою управлінських функцій СВП. Водночас у випадку встановлення судом протиправної бездіяльності СВП щодо нездійснення розгляду відповідного звернення у встановленому законом порядку, суд може прийняти рішення (в тому числі вийшовши за межі заявлених позовних вимог на підставі ч. 2 ст. 11 та ч. 2 ст. 162 КАС України),

яким зобов'язати СВП розглянути звернення позивача відповідно до вимог законодавства (в тому числі з дотриманням встановлених законодавством меж дискреційних повноважень).

Якщо звернення позивача було розглянуто відповідачем, за результатом чого прийнято неправомірне, за висновком суду, рішення про відмову в його задоволенні (вчинені неправомірні дії), одночасно зі скасуванням такого рішення (визнанням протиправними дій) слід встановити, чи належить відповідне рішення (дія) до дискреційних повноважень відповідача, тобто чи передбачено законодавством право відповідача у відповідних обставинах на власний розсуд обирати один із кількох юридично допустимих варіантів рішення (дій).

Якщо таке рішення (дія) належать до дискреційних повноважень відповідача, суд відмовляє в задоволенні позову в частині вимог про зобов'язання СВП прийняти певне рішення (вчинити певні дії) на користь позивача з мотивів неприпустимості втручання органів судової влади у сферу адміністративного (вільного) розсуду СВП. Якщо рішення (дія) не належить до дискреційних повноважень СВП (за даних обставин він зобов'язаний діяти в єдиний, чітко визначений законом спосіб), одночасно зі скасуванням такого рішення (визнанням протиправними дій), суд має право зобов'язати відповідача прийняти певне рішення (вчинити певні дії) на користь позивача на підставі ч. 4 ст. 105, ч. 2 ст. 162 КАС України.

Насамкінець зауважимо, що проблема співвідношення компетенції адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів та дискреційних повноважень СВП є досить складною та не вичерпується вищевказаними питаннями. Як зазначає Ю. В. Білоусов, законодавство сучасних західних держав іде шляхом на-

дання виконавчій владі більш широким повноважень у сфері прийняття рішень, які ґрунтуються на довільному розсуді посадових осіб [2, с. 144], а відтак надалі все гостріше ставатиме питання істотності судового контролю за легальністю реалізації СВП дискреційних повноважень [21, с. 152]. Особливої актуальності вказана проблема може набути з огляду на закріплення в

ч. 3 ст. 2 КАС України обов'язку судів у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності СВП перевіряти їх на предмет добросовісності, розсудливості, пропорційності тощо (що є швидше критеріями ефективності управління ніж законності відповідних управлінських рішень), а відтак потребуватиме подальшого наукового дослідження.

Використані джерела:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.

2. Білоусов Ю. В. Судове провадження у справах за скаргами військово-службовців на дії та рішення органів військового управління та військових посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 20.02.03 / Ю. В. Білоусов. — Хмельницький, 1999. — 204 с.

3. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 2 грудня 2010 р. у справі № 2а-6684/09/2670 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13327871>.

4. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 20 листопада 2012 р. у справі № 1527/2-а-11919/11 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27867035>.

5. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 20 листопада 2012 р. у справі № 2а-0870/7011/11 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov>.

[ua/Review/28047495](http://Review/28047495).

6. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 11 червня 2009 р. у справі № 2а-103/08 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4230474>.

7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 грудня 2011 р. у справі № К/9991/33766/11 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20672688>.

8. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 грудня 2011 р. у справі № 2а-17245/11/2670 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20604351>.

9. Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 1 лютого 2011 р. у справі № 2а-22085/10/0570 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16548773>.

10. Постанова Окружного адміністративного суду міста Киє-

ва від 17 жовтня 2012 р. у справі № 2а-10079/12/2670 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27237825>.

11. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2010 р. у справі № 2-а-69/09/2110 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13478438>.

12. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2012 р. у справі № 0870/7343/12 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26849282>.

13. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 5 травня 2009 р. у справі № 2а-4542/09/2/0170 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/3742583>.

14. Постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 18 липня 2012 р. у справі № 2-а/1970/2664/12 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26056599>.

15. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — Ст. 2598.

16. Барак А. Судейское усмотрение: перевод с английского / А. Барак. — М.: Норма, 1999. — 376 с.

17. Адміністративне право України : академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / [голова ред.

кол. В. Б. Авер'янов]. — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.

18. Виконавча влада і адміністративне право / [ред. В. Б. Авер'янов]. — К. : Ін Юре, 2002. — 668 с.

19. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів. // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. — К.: Факт, 2003. — С. 469–479.

20. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2009 р. № 1346 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 97. — Ст. 3356.

21. Ткач Г. Й. Забезпечення прав громадян в процесі реалізації дискреційних повноважень публічної адміністрації / Г. Й. Ткач // Вісник Львівського університету. — 2010. — Вип. 51. — С. 149 – 154.

22. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 березня 2012 р. у справі № К-6403/10 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23715471>.

23. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 липня 2012 р. у справі № К/9991/37067/12 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25497854>.

24. Постанова Верховного Суду України від 3 жовтня 2011 року у справі № 21-42а11 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний держав-

ний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19130720>.

25. Ухвала Київського апеляційного суду від 31 березня 2011 р. у справі № 2-а-11957/10/2670 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15160663>.

26. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 лютого 2012 року у справі

№ 2а-14479/11/2670 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21737182>.

27. Постанова Вищого адміністративного суду України від 4 жовтня 2012 року у справі № К/9991/36105/12 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт: Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26493557>.

Валерий КУЗЬМЕНКО, Андрей НЫЖНЫЙ. *К вопросу о соотношении компетенции административных судов при разрешении публично-правовых споров с дискреционными и исключительными полномочиями субъектов властных полномочий.*

В статье рассматриваются актуальные вопросы соотношения полномочий административного суда обязать ответчика принять определенное решение (совершить определенные действия) с дискреционными и исключительными полномочиями субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: способ защиты, обязательство принять определенное решение (совершить определенные действия), дискреционные полномочия, исключительные полномочия.

Valerii KUZMENKO, Andriy NYZHNY. *To the issue on correlation of administrative courts jurisdiction in judgement of public law disputes as well as discretionary and exclusive powers of power entities.*

The article considers actual issues of correlation of the administrative court's powers in the obligation of the defendant to take certain decisions (perform certain actions) as well as the discretionary and exclusive powers of power entities.

Key words: method of protection, the obligation to take a certain decision (to perform certain actions), discretionary powers, exclusive powers.



Особливості застосування правових позицій Європейського суду з прав людини при здійсненні адміністративного судочинства

Володимир СОКОЛОВ,

заступник голови Сумського окружного адміністративного суду, здобувач Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У статті проаналізовано особливості застосування правових позицій Європейського суду з прав людини при здійсненні адміністративного судочинства за аналогією на підставі ч. 7 ст. 9 КАС України. Проведено стислий аналіз принципів законності та верховенства права. Автором сформульовано думку про те, що рішення Європейського суду з прав людини можуть використовуватися національними судами як джерела принципів права, які, в свою чергу, дають підґрунтя для застосування такого інструменту, як аналогія права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принцип законності, принцип верховенства права, правові позиції Європейського суду з прав людини, аналогія права.

У Кодексі адміністративного судочинства України знайшов своє закріплення один із найважливіших принципів адміністративного судочинства – принцип верховенства права. Цей принцип полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1, с. 383]. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, зокрема й тому, що предметом розгляду в адміністративних судах є правомірність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 1 статті 8 КАСУ [2, с. 8] 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.

Слід зазначити, що таке визначення відповідає статті 3 Конституції України, яка визначає права людини першочерговими і вищими щодо інтересів держави.

Наведене визначення не відбиває всіх аспектів верховенства права як та-

кого, але воно дає можливість узагальненого розуміння спрямованості адміністративного судочинства, а також є своєрідним орієнтиром для створення системи критеріїв оцінки правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень. 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 [3, с. 95]. Тому виникає питання про точне розуміння змісту принципу верховенства права й не випадково частиною 2 статті 8 КАСУ передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Справа в тому, що тлумачення різноманітних аспектів принципу верховенства права дається саме в рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі європейської Конвенції 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 ЄСПЛ неодноразово звертається до зазначеного в преамбулі Конвенції принципу і, вважаючи його одним із основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення при вирішенні справ.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного законодавства України. Законом "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 й

застосування Конвенції.

Як зазначає Ю. С. Педько, практика ЄСПЛ 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 [2, с. 385].

Наявність таких широких підстав для вирішення адміністративних справ обумовила поява норми, викладеної у ч. 4 статті 8 КАСУ, відповідно до якої забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Ця норма фактично й стала основою для визначення можливості застосування аналогій в адміністративному судочинстві, яка потім конкретизується в статті 9 КАСУ.

Разом із тим законність у контексті адміністративного судочинства вимагає, щоб суд розглядав і вирішував справи відповідно Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до ч. 3 статті 8 Конституції України, Конституція України має найвищу юридичну силу, тобто її норми мають пріоритет над законами та міжнародними договорами. У свою чергу міжнародні договори, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають перевагу над законами України (ч. 6 статті 9 КАСУ). У разі встановлення невідповідності положень цих актів Конституції України, суд застосовує положення Конституції України як норми прямої дії. При цьому суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закон чи міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України (п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя" від 1 листопада 1996 року). Суд може лише не застосувати закон чи міжнародний договір, який не відповідає Конституції України, навівши відповідне обґрунтування в мотивувальній частині судового рішення.

І лише в разі виникнення в суду сумніву під час розгляду адміністративної справи щодо відповідності закону Конституції України, він повинен звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи міжнародного договору (ч. 5 статті 9 КАС). Це правило стосується також дій суду в разі сумніву у конституційності підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При застосуванні інших нормативно-правових актів суд повинен перевірити, чи прийняті вони відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. В разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції, закону, міжнародному договору, згода на обов'язковість

якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту вищої юридичної сили, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Тобто при застосуванні правових актів суд повинен враховувати їхнє місце в ієрархії національного законодавства — юридичну силу. Тож законність одначасно є:

1) вимогою до суду здійснювати всі процесуальні дії, а також ухвалювати рішення у справі відповідно до закону (в широкому розумінні цього слова);

2) критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [3, с. 96–97].

Таким чином, для вирішення адміністративних справ адміністративні суди мають досить широке коло нормативних джерел, а саме:

- Конституцію України (як джерело норм прямої дії);
- міжнародні договори, ратифіковані Україною;
- закони України;
- підзаконні нормативні акти;
- практику Європейського суду з прав людини.

Але нормою, яка зв'язує воедино принцип верховенства права в адміністративному судочинстві з принципом законності, є норма ч. 7 статті 9 КАСУ, відповідно до якої в разі відсутності закону, який 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). Слід зазначити, що застосування в адміністративному судочинстві практики Європейського суду з прав людини також базується на аналогії.

Як зазначає С. В. Шевчук, питання про необхідність використання прецедентного права, створеного рішеннями

Європейського суду з прав людини, у процесі прийняття рішень українськими суддями з аналогічних питань є нагальним й особливих сумнівів не викликає. Скажімо, український суддя при вирішенні окремого практичного питання щодо захисту права на свободу слова повинен з'ясувати, як воно вирішується ЄСПЛ при застосуванні статті 10 Конвенції. Можна цілком припустити, що визначальною підставою саме для таких дій слугує не лише повага до прецедентного права, але й обґрунтовані побоювання протилежного рішення з цього питання, що може бути ухвалено в Стразбурзі [4, с. 531].

Таким чином можна сформулювати одне правило, яке впливає з комплексного аналізу принципів верховенства права і принципу законності в адміністративному судочинстві: якщо рішення по адміністративній справі прийнято на підставі акту законодавства й воно суперечитиме практиці Європейського суду з прав людини, адміністративний суд повинен вирішити адміністративну справу на підставі аналогії з відповідним рішенням ЄСПЛ.

Разом із тим ця аналогія не є аналогією права чи аналогією закону в чистому вигляді. В даному випадку було б доцільно вести мову про аналогію правових позицій, обумовлену всезагальною дією принципу верховенства права. Іншими словами рішення Європейського суду з прав людини можуть використовуватися національними судами як джерела принципів права, які, в свою чергу, дають підґрунтя для застосування такого інструменту як аналогія права.

Для підтвердження даної точки зору слід знову звернутися до тих засад, які обумовили виникнення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Як зауважує С. В. Шевчук, підписання Конвенції 4

листопада 1950 року стало результатом негативної загальноєвропейської реакції на юридичний позитивізм, яка отримала назву правової революції. Така реакція була зумовлена не лише необхідністю пристосувати право до нових умов, модернізувати його відповідно до природно-правових ідей, що містять у собі високий гуманістичний потенціал: розумність, рівність, високі моральні стандарти, – а й політико-правовою рефлексією на тотальне нехтування правами людини з боку фашистських режимів, що постали на підвалинах необмеженої та brutальної державної влади [4, с. 531–532].

Запровадження в адміністративне судочинство можливості вирішення справ за аналогією є проявом реалізації, хоча б на нормативному рівні, принципу верховенства права і європейських стандартів адміністративного судочинства. Але ця ідея має бути покладена і в основу формування нової доктрини адміністративного права в цілому, на чому наголошував В. Б. Авер'янов.

З огляду на викладені вище твердження можна сформулювати висновок, що в Україні на законодавчому рівні закріплений обов'язок суду при прийнятті рішення враховувати практику Європейського суду з прав людини. В свою чергу частина 7 статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України надає процесуальний інструмент у вигляді можливості застосування за аналогією правові позиції Європейського суду з прав людини. При цьому великим надбанням фахівців, що працюють у сфері здійснення адміністративного судочинства, є широке використання практики ЄСПЛ. Разом із тим доцільно було б конкретизувати на законодавчому рівні підстави та межі застосування тієї чи іншої правової позиції Європейського суду з прав людини при розгляді справи адміністративним судом.

Використані джерела:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2010. – С. 383.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. – Х.: Одиссей, 2012. – 168 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство: підручник / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютиков, М. Ю. Віхляєв; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2011. – С. 95.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – С. 531.

Владимир СОКОЛОВ. Особенности применения правовых позиций Европейского суда по правам человека при осуществлении административного судопроизводства.

В статье приведен анализ особенностей использования правовых позиций Европейского суда по правам человека при осуществлении административного судопроизводства по аналогии на основании ч. 7 ст. 9 КАС Украины. Проведен краткий анализ принципов законности и верховенства права. Автором сформулирована мысль о том, что решения Европейского суда по правам человека могут использоваться национальными судами как источники принципов, которые, в свою очередь, дают основания для использования такого инструмента, как аналогия права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принцип законности, принцип верховенства права, правовые позиции Европейского суда по правам человека, аналогия права.

Volodymyr SOKOLOV. Peculiarities of using legal positions of the European Human Rights Court in carrying out administrative proceedings.

The peculiarities of using legal positions of the European Human Rights Court in carrying out administrative proceedings on the analogy based on part 7 article 9 CAP of Ukraine have been analyzed in the article. A brief analysis of the principles of legitimacy and the rule of Law has been made. The author prompts the idea that the decisions of European Human Rights Court may be used by national courts as the sources of law principles, which, in their turn, provide the ground for using such an instrument as the law analogy.

Key words: administrative proceedings, principles of legitimacy, principles of the rule of Law, legal positions of European Human Rights Court, law analogy.



Судовий арешт коштів платника податків у процедурі погашення податкового боргу

Ігор ОЛЕНДЕР,
суддя Львівського апеляційного адміністративного суду

У статті розглядаються окремі проблеми застосування судами арешту коштів та адміністративного арешту майна; проводиться їх розмежування за критеріями мети, підстав, об'єкту та процедури застосування.

Ключові слова: податковий борг, адміністративний арешт, арешт коштів, суд.

Під час реалізації органами державної податкової служби владних повноважень виникають практичні питання щодо застосування положень підпункту 20.1.17 пункту 20.1. ст. 20 Податкового кодексу України (далі – ПК України) [1]. Відповідно до цієї норми податковий орган має право звертатися до суду щодо накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, в разі, якщо у платника податків, який має податковий борг, відсутнє майно та/або його балансова вартість менша суми податкового боргу, та/або таке майно не може бути джерелом погашення податкового боргу.

Незважаючи на те, що право на звернення до суду з позовом про накладення арешту прямо передбачено законом, процесуальний порядок реалізації цього права не врегульовано. У зв'язку з цим постає питання про можливість розгляду таких справ за правилами ст. 183-3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) про співвідношення арешту коштів та адміністративного арешту активів (ст. 94 ПК України), про строки звернення до суду тощо. Це питання є одним із найбільш актуальних й активно обговорювалося учасниками «круглого столу» (суддями та працівниками податкових органів), що

відбувся 27 березня 2013 року у Львівському окружному адміністративному суді. Фахових публікацій з цієї проблематики на сьогодні практично немає.

Метою статті є аналіз процесуальних особливостей застосування адміністративним судом положень підпункту 20.1.17 пункту 20.1. ст. 20 ПК України. Усталеної судової практики у справах цієї категорії ще немає. На нашу думку, під час розгляду цих справ слід враховувати місце й призначення арешту коштів та інших цінностей, що знаходяться в банку, в загальному алгоритмі погашення податкового боргу, а також функції суду в цьому алгоритмі.

Насамперед, слід зауважити, що арешт коштів, передбачений у підпункті 20.1.17 пункту 20.1. ст. 20 ПК України (далі – арешт коштів) і адміністративний арешт майна платника податків, передбачений ст. 94 ПК України (далі – арешт майна), є різними видами арешту, які відрізняються за метою, підставами, об'єктом арешту та процедурою застосування. Так, арешт коштів застосовується з метою забезпечення майбутніх вимог про стягнення податкового боргу платника податків, в якого відсутнє достатнє майно. Підставами застосування арешту коштів є:

- 1) у платника податків, який має податковий борг, відсутнє майно;
- 2) та/або його балансова вартість менша суми податкового боргу;
- 3) та/або таке майно не може бути джерелом погашення податкового боргу.

Кожна з цих обставин має майновий характер та свідчить про наявність обґрунтованих перешкод для наступного стягнення податкового боргу. Відповідно до п. 95.2 ст. 95 ПК України стягнення коштів та продаж майна платника податків провадяться не раніше ніж через 60 календарних днів з дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги. Отже, встановивши, що в платника податків відсутнє майно або його недостатньо, і є загроза, що податковий борг не буде погашено, податковий орган вправі звернутися до суду з вимогою про арешт коштів платника податків. Таким чином арешт коштів застосовується для забезпечення права податкового органу звернутися до суду з поданням про стягнення податкового боргу.

Натомість метою адміністративного арешту майна платника податків є забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом (п. 94.1. ст. 94 ПК України). Підставами застосування арешту майна є обставини, які безпосередньо не пов'язані з погашенням податкового боргу:

- платник податків порушує правила

відчуження майна, що перебуває у податковій заставі (пп. 94.2.1);

- фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон (пп. 94.2.1);

- платник податків відмовляється від проведення документальної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб органу державної податкової служби (пп. 94.2.1);

- відсутні дозволи (ліцензії) на здійснення господарської діяльності, торгівлі патенти, а також у разі відсутності реєстраторів розрахункових операцій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, крім випадків, визначених законодавством (пп. 94.2.1);

- відсутня реєстрація особи як платника податків в органі державної податкової служби, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до цього Кодексу, або коли платник податків, що отримав податкове повідомлення або має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам (пп. 94.2.1);

- платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, яке перебуває у податковій заставі (пп. 94.2.1);

- платник податків не допускає податкового керуючого до складення акта опису майна, яке передається в податкову заставу (пп. 94.2.1).

На практиці адміністративний арешт майна застосовується найчастіше з підстав недопуску до перевірки. Об'єктом арешту коштів на підставі пп. 20.1.17 п. 20.1 ст. 20 ПК України є виключно кошти та інші цінності, що знаходяться в банку. Натомість у п. 94.4. ст. 94 ПК України передбачено, що арешт може бути накладено органом державної податкової служби на будь-яке майно платника податків, крім майна, на яке не може бути звернено стягнення відповідно до закону, та коштів на рахунку платника податків. З цієї норми часто роблять помилковий висновок, що кошти не можуть бути

об'єктом адміністративного арешту. Однак слід мати на увазі, що в ній ідеться також і про суб'єкта, який накладає арешт – орган державної податкової служби. Водночас в абз. 2 п. 94.6.2. ПК України передбачено, що арешт коштів на рахунку платника податків і так само звільнення коштів з-під арешту здійснюється виключно на підставі рішення суду шляхом звернення органу державної податкової служби до суду. Таким чином кошти на рахунках можуть бути об'єктом адміністративного арешту, який застосовується судом.

Різною є і процедура застосування адміністративного арешту майна та арешту коштів. Адміністративний арешт майна (повний або умовний) відбувається за рішенням керівника органу державної податкової служби (його заступника) за наявності однієї з обставин, визначених у пункті 94.2 ст. 94 ПК України. Водночас, якщо під час реалізації адміністративного арешту майна виникає потреба в арешті коштів, такий арешт застосовується виключно судом.

Процесуальний порядок реалізації цих повноважень закріплено в ст. 183-3 КАС України, яка, зокрема, передбачає звернення податкового органу з поданням щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків. Слід звернути увагу на термінологічну невідповідність КАС України і ПК України. У ПК України йдеться про арешт коштів, а не про зупинення видаткових операцій. Співвідношення між цими поняттями заслуговує окремої уваги, однак у судовій практиці вони часто ототожнюються. Певні підстави для цього дає пп.20.1.16 п. 20.1 ст. 20 ПК України, яким передбачено зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку. Іншими словами, арешт коштів є способом забезпечення зупинення видаткових операцій.

З урахуванням вищенаведеного роз-

гляд справ про зупинення видаткових операцій у зв'язку з адміністративним арештом коштів слід здійснювати за правилами ст. 183-3 КАС України, а справ про накладення арешту на кошти у зв'язку із відсутністю майна, достатнього для погашення податкового боргу, – в загальному, тобто позовному порядку.

Оскільки підставою позову про арешт коштів є відсутність або недостатність майна, податковий орган повинен довести її в судовому засіданні. Тому постає питання, якими доказами ці обставини повинні доводитися. На нашу думку, слід мати на увазі, що одразу після виникнення податкового боргу виникає право податкової застави (ст. 89 ПК України). Майно, на яке поширюється право податкової застави, оформлюється актом опису. До акта опису включається ліквідне майно, яке можливо використати як джерело погашення податкового боргу. Опис майна в податкову заставу здійснюється на підставі рішення керівника органу державної податкової служби, яке пред'являється платнику податків, що має податковий борг. Акт опису майна, на яке поширюється право податкової застави, складається податковим керуючим у порядку та за формою, затвердженими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики. В разі, якщо платник податків не допускає податкового керуючого для здійснення опису майна такого платника податків у податкову заставу та/або не подає документів, необхідних для такого опису, податковий керуючий складає акт відмови платника податків від опису майна в податкову заставу.

Таким чином належними доказами, які обґрунтовують право податкового органу на звернення до суду з позовом про накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, слід вважати акт опису майна, на яке поширюється право податкової застави, акт відмови платника податків від

опису майна в податкову заставу, а в разі відсутності платника податків за місцем знаходження – акт про неможливість проведення опису майна, складений у встановленому порядку. Інші докази, зокрема довідки органів земельних ресурсів, технічної інвентаризації, Державтоінспекції, які свідчать про відсутність нерухомого майна та транспортних засобів, мають допоміжний характер.

Неоднозначною є судова практика щодо формулювання резолютивних частин постанов суду, зокрема щодо зазначення номерів рахунків та сум, на які накладається арешт.

У главі 10 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженій постановою Національного банку України від 21.01.2004 р. № 22 (зі змінами і доповненнями) [3], передбачено порядок виконання банками заходів щодо арешту коштів на рахунках клієнтів. Зокрема, в п. 10.3 цієї Інструкції передбачено, що арешт коштів може бути накладений на всі кошти, що є на всіх рахунках клієнта банку, без зазначення конкретної суми, або на суму, що конкретно визначена в цьому документі. Якщо в документі про арешт коштів не зазначений конкретний номер рахунку клієнта, на кошти якого накладений арешт, але обумовлено, що арешт накладено на кошти, що є на всіх рахунках, то для забезпечення суми, визначеної цим документом, арешт, залежно від наявної суми, накладається на кошти, що обліковуються на всіх рахунках клієнта, які відкриті в банку, або на кошти на одному/ кількох рахунках.

Таким чином порядок виконання постанови суду про арешт коштів визначено банківським законодавством, яке судам слід враховувати. З урахуванням цього порядку в постанові суду про накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, не доцільно зазначати номери банківських рахунків.

Окрім того, з метою забезпечення прав платника податків, на нашу думку, арешт коштів може бути застосовано виключно в межах суми податкового боргу. Відтак у постановках суду про накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, необхідно зазначати суму коштів, яка відповідає розміру доведеного позивачем податкового боргу.

Існує проблема також щодо порядку зняття арешту, накладеного постановою суду. Відповідно до п. 10.11 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті зняття арешту з коштів банк здійснює за постановою державного виконавця, прийнятою відповідно до законодавства, або за постановою слідчого, коли під час провадження досудового слідства в застосуванні цього заходу відпаде потреба, а також за рішенням суду, яке надійшло до банку безпосередньо від суду.

Таким чином зняття арешту з коштів, накладених постановою суду, здійснюється на підставі рішення суду. Однак ні в Інструкції, ні в ПК України, ні в КАС України не зазначено процесуального порядку вирішення питання про зняття арешту з коштів. Враховуючи відсутність спеціального регулювання, на нашу думку, слід виходити з того, що процесуальний порядок застосування арешту та його припинення повинен співпадати. Відтак вимоги про зняття арешту коштів, звільнення майна з-під арешту, який накладений постановою суду на підставі пп. 20.1.17 п. 20.1 ст. 20 ПК України, слід розглядати за окремим позовом податкового органу чи власника рахунку та вирішувати постановою. Натомість вимоги про скасування зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, які були введені за поданням податкового органу в порядку ст. 183-3 КАС України, слід вирішувати за окремим поданням податкового органу та розглядати за правилами ст. 183-3 КАС України.

Висновки

Отже, арешт коштів, передбачений у підпункті 20.1.17 пункту 20.1. ст. 20 ПК України і адміністративний арешт майна платника податків, передбачений ст. 94 ПК України, є різними видами арешту, які відрізняються за метою, підставами, об'єктом арешту та процедурою застосування.

Під час вирішення позовів податкових органів про застосування арешту коштів, слід враховувати наступне:

- належним доказом відсутності або недостатності майна платника податків для погашення податкового боргу є акт опису майна, на яке поширюється право податкової застави, акт відмови платника податків від опису майна у податкову заставу, а в разі

відсутності платника податків за місцем знаходження – акт про неможливість проведення опису майна, складений у встановленому порядку;

- арешт коштів повинен обмежуватися сумою доведеного податкового боргу;

- у постанові суду про накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, недоцільно зазначати номери банківських рахунків;

- вимоги про зняття арешту коштів, звільнення майна з-під арешту, накладеного постановою суду на підставі п. 20.1.17 ПК України, слід розглядати за окремим позовом податкового органу чи власника рахунку та вирішувати постановою.

Використані джерела:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // *Голос України*. – 2010. – 4 грудня.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 35–36.

3. Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті : *постанова Національного банку України від 21.01.2004 р. № 22* // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 13 – Ст. 908.

Игорь ОЛЕНДЕР. Судебный арест средств налогоплательщика в процедуре погашения налогового долга.

В статье рассматриваются отдельные проблемы применения судами ареста на денежные средства и административного ареста имущества; проводится их разграничение по критериям цели, оснований, объекта и процедуры применения.

Ключевые слова : налоговый долг, административный арест, арест средств, суд.

Igor OLENDER. Trial detention of tax payers money in the procedure of tax debt.

This article discusses some of the problems of the tax law regarding the imposition of court costs and administrative arrest seizure, is the separation by criteria objective grounds, facilities and procedures for use.

Key words: tax debt, administrative detention, seizure of money judgment.



Особливості реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві

Олександр КРОТЮК,
здобувач Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

У статті автором аналізується практика реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в діяльності адміністративних судів України, на підставі чого узагальнено особливості процедури реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: *принципи судочинства, принципи адміністративного судочинства, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві.*

Правове закріплення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі безумовно має принципове значення, насамперед для його реалізації, тобто практичного втілення в адміністративному судочинстві. Причому від того, наскільки грамотно та юридично правильно закріплений цей принцип у чинному законодавстві України, залежить якість та ефективність здійснення адміністративного судочинства в цілому.

Вченими справедливо зазначається, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві найбільш повно «дістає виявлення в процесі провадження по справі». Саме в практичній площині цей принцип надає змогу забезпечити максимальний збір доказів, їх аналіз у певному обсязі, оскільки «процес прийняття рішення має враховувати всі обставини справи, починаючи з причин порушення справи й до особливостей та специфіки виконання прийнятого рішення по справі» [1, с. 111–113]. Слід цілком і повністю погодитися з думкою науковців про

те, що особливості принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві найбільш повно та всебічно можливо встановити саме в контексті аналізу практики здійснення адміністративного судочинства, де виявляється його практичне наповнення та цінність.

Будь-яке юридичне явище чи процес відіграють відповідну роль у правовій дійсності. І це не випадково, оскільки таке явище чи процес забезпечують відповідний правовий вплив на суспільство та державу. Так само і принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі

в адміністративному судочинстві має не статичний характер, а зумовлюється динамікою свого функціонування в процесі здійснення адміністративного судочинства. В юридичній літературі зазначена проблематика досліджувалася такими вченими, як В. Б. Аверьянов, А. А. Бутирський, О. В. Когут, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько, М. З. Підвальна, О. І. Сеньків та іншими. Проте в наукових роботах вказаних вчених питання реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві розглядалися в контексті функціонування всіх принципів адміністративного судочинства. Тому важливого значення набуває аналіз практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, що надасть змогу насамперед проаналізувати особливість взаємозв'язку між якістю правового регулювання зазначеного принципу в чинному законодавстві України та результатом його функціонування в адміністративному судочинстві.

З огляду на вказане **метою цієї роботи** є аналіз практики діяльності адміністративних судів в Україні в контексті реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, на підставі чого спробуємо встановити особливості процедури реалізації даного принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві.

В юридичній літературі майже відсутні узагальнення практики адміністративного судочинства в частині реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Так само майже не проводився критичний аналіз практики адмінсудочинства на предмет недоліків реалізації цього принципу. Швидше за все це зумовлено досить нетривалим періодом функціонування адміністративного судочинства в Україні. Проте

окремі аспекти процесу адміністративного судочинства в цілому, в межах чого досліджувалась і проблематика реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, все ж були предметом аналізу вчених-правознавців.

Аналізуючи практику розгляду адміністративних справ, вченими зроблено спробу узагальнити ті дії, які вживає суд як із власної ініціативи, так і за ініціативою сторін, з метою реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. До таких дій віднесено:

- прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів, отримання необхідних довідок;
- проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доправити до суду;
- призначення експертизи;
- вирішення питання про залучення свідків, спеціаліста, перекладача;
- прийняття рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні;
- прийняття рішення про залучення третіх осіб до справи;
- прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання тощо [2, с. 20].

Отже, в даному випадку проблематика практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі вченими пов'язується з особливою процедурою доказування, що здійснюється в процесі розгляду адміністративної справи та відображає активну роль суду щодо прийняття відповідних рішень, які сприяють отриманню всіх необхідних доказів для подальшого їх всебічного аналізу.

Так само, аналізуючи практику діяльності адміністративних судів, вченими зазначається, що зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі повинен перебувати в неухильному співвідношенні активності суду та внеском

у цей процес самих сторін. При тому чим інтенсивнішою є співучасть сторін у справі, тим активніше суд буде змушений аналізувати її, вказувати на певні недоліки та за допомогою власних засобів досліджувати ще не прояснені обставини [3, с. 103]. В даному випадку виділяється така ключова характеристика реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, як залежність від активності сторін та активності суду щодо виявлення й отримання доказів по справі, встановлення інших обставин, які мають значення для справи.

Вченими, позиції яких зазначено вище, проводиться узагальнення дій, що вживаються адміністративними судами для виявлення обставин, які мають значення для справи. Разом із тим слід відзначити, що в судовій практиці проблема з'ясування саме всіх обставин у справі є доволі абстрактною та суб'єктивною, оскільки її вирішення залежить виключно від розсуду суду. В переважній більшості коло обставин, які мають бути встановлені, визначається за розсудом судді (колегії суддів), і від того, наскільки кваліфікованим є суддя (колегія суддів), настільки офіційно та всебічно буде розглянутий адміністративний спір.

З огляду на вказане спробуємо проаналізувати та узагальнити особливості розгляду окремих адміністративних справ в Україні, де відображено недоліки реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Через обмеженість обсягу цієї роботи ми не зможемо деталізувати обставини справи, оскільки зі змістом останніх у повному обсязі можливо ознайомитися в реєстрі судових рішень, вільний доступ до якого забезпечується через мережу Інтернет. Тому зосередимо увагу на критичному аналізі практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Узагальнення практики адміністративного судочинства дає змогу

визначити найхарактерніші порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Серед них відзначимо наступні:

- покладення обов'язку щодо доказування правомірності рішення суб'єкта владних повноважень на позивача, що свідчить про недотримання судом положень процесуального законодавства. В даному випадку йдеться про те, що коло обставин, які мають бути виявлені та встановлені в процесі здійснення адміністративного судочинства, визначається за розсудом суду, при чому під час апеляційного та касаційного перегляду рішень суду відповідні судові інстанції здійснюють перевірку: «повноти» виявлення та встановлення всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві; рівень активності суду у виявленні та встановленні всіх без виключення обставин у справі в адміністративному судочинстві [4];

- недостатність наданих сторонами доказів для встановлення обставин справи; судом із власної ініціативи не вжито необхідних заходів для витребування належних доказів; судом постановлено ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі, не провівши всі дії, необхідні для повного та всебічного з'ясування обставин справи, не перевірено всі вимоги та заперечення осіб, які беруть участь у справі, та не вичерпано всі можливості збирання й оцінки доказів; суд не вимагав від відповідача надати відповідні докази, не створив стороні у справі необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства [5];

- судами першої та апеляційної інстанцій в порушення п. 4 ст. 7, ч. 4 та 5 ст. 11 КАС України не враховано об'єктивність причин неможливості відповідачів надати в судовому процесі докази. Оскільки в цьому випадку відповідно до ч. 5 ст. 7 КАС України суд

повинен був витребувати ці докази від організацій, які можуть їх надати [6]. Таким чином судова практика виходить з того, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи зобов'язує суд встановити всі обставини справи для забезпечення прийняття правосудного рішення, в тому числі незалежно від посилань чи доводів сторін. Тому «пасивність» суду в цьому питанні є підставою для того, щоб у порядку ст. 227 КАС України скасувати рішення нижчестоящих адміністративних судів та направити справу на новий розгляд.

Досить цікавою є судова практика щодо оскарження рішень адміністративних судів в частині порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі відносно недотримання презумпції вини суб'єкта владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльності якого оскаржуються. Порушення цього положення також може бути підставою для оскарження відповідного рішення суду у зв'язку з порушенням вказаної презумпції. Так, порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві в частині покладення обов'язку доказування на позивача у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є основою для скасування рішень адміністративних судів, які прийняті з порушенням цього принципу, та залишення в силі тих судових актів, якими цей принцип дотримано, і в основу прийняття рішення в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладено на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову, тобто на суб'єкта владних повноважень [7].

Вищий адміністративний суд України також пов'язує реалізацію принципу

офіційного з'ясування всіх обставин у справі, в тому числі із «уточненням змісту позовних вимог», «уточненням меж оскарження актів індивідуальної дії», з «наступним обранням відповідного способу захисту порушеного права» [8]. В даному випадку слід вказати на те, що КАС України не встановлює зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, і це питання залишається на розсуд адміністративного суду. Однак Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що до змісту принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі слід віднести й уточнення суті позовних вимог, а також меж оскарження актів індивідуальної дії та наступне обрання відповідного способу захисту порушеного права. На нашу думку, така позиція Вищого адміністративного суду України є досить спірною, оскільки вказані питання не відповідають категорії «обставини справи», проте цей приклад ще раз доводить правовий результат невизначеності змісту принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в КАС України та неоднозначність судової практики щодо реалізації цього принципу.

Однак при цьому слід враховувати, що в разі помилкового обрання позивачем неналежного предмета оскарження (наприклад, пред'явлення позову про скасування акта перевірки замість оскарження наявної у справі вимоги (припису) про усунення порушень, встановлених перевіркою) адміністративні суди мають право на підставі частини другої статті 11 Кодексу адміністративного судочинства України вийти за межі позовних вимог та застосувати той спосіб захисту порушеного права позивача, який відповідає фактичним обставинам і відновлює порушене право особи.

Такою ж є судова практика й Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. В Постанові від

14.02.2012 року у справі № 21-402во10 судом чітко вказується на те, що «зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі зобов'язує адміністративний суд до активної ролі в судовому засіданні, в тому числі і до уточнення змісту позовних вимог, з наступним обранням відповідного способу захисту порушеного права». Причому порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в частині неуточнення змісту позовних вимог з боку суду стало підставою для скасування оскаржуваних судових рішень та направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції [9].

Таким чином, підбиваючи підсумки проведеного аналізу особливостей практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, слід зазначити, що:

- реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі має усталену практику та пов'язується з активністю адміністративного суду у виявленні та дослідженні всіх обставин справи;

- за своєю суттю реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є обов'язком адміністративного суду щодо оцінювання рівня достатності доказів та виявлення ініціативи для витребування необхідних доказів по справі;

- реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі здійснюється в поєднанні з принципами змагальності та диспозитивності, що забезпечує рівне становище всіх сторін адміністративної справи;

- стан реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі залежить від рівня професійності суддів та від їх ініціативи у встановленні всіх об-

ставин у справі;

- порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для оскарження відповідного рішення адміністративного суду;

- адміністративні суди апеляційної інстанції у своїй діяльності наділені правом проявляти ініціативу щодо прийняття доказів, які не досліджувалися судом першої інстанції. В цьому випадку суд апеляційної інстанції в порядку ч. 2 ст. 195 КАС України може дослідити докази, які не досліджувалися в суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Наведене стосується також і доказів, які були витребувані судом першої інстанції, але не були надані позивачем або відповідачем. Адміністративний суд апеляційної інстанції у випадку порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі судом першої інстанції, а саме неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, наділений правом скасування судового рішення та ухвалення нового рішення;

- порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для вирішення адміністративним судом касаційної інстанції питання про направлення справи на новий розгляд в порядку ст.ст. 220, 221, 223, 227, 229, 230, 232 Кодексу адміністративного судочинства України. В цьому випадку адміністративний суд касаційної інстанції залишає за собою можливість у своєму рішенні вказати на допущені недоліки (в чому саме порушено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі) та звернути на них увагу суду, що здійснюватиме новий розгляд справи.

Використані джерела:

1. Бородін І. Л. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу / І. Л. Бородін // Держава і право. – 2006. – Вип. 31. – С. 111–113.
2. Рябченко Я. Принципи оскарження нормативно-правових актів у порядку адміністративного судочинства / Я. Рябченко // Юридична Україна. – 2008. – № 10. – С. 19 – 22.
3. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О. В. Кузьменко. – Львів: Атлас, 2004. – 232 с.
4. Постанова Верховного Суду України від 01.06.2010 року № 10/77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ЛІГА:ЗАКОН ЕЛІТ. – 8.2.3. – К.: Ліга Закон, 2007–2012.
5. Постанова Верховного Суду України від 27.05.2008 року № 08/115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ЛІГА:ЗАКОН ЕЛІТ. – 8.2.3. – К.: Ліга Закон, 2007–2012.
6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.02.2011 року № К-8066/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ЛІГА:ЗАКОН ЕЛІТ. – 8.2.3. – К.: Ліга Закон, 2007–2012.
7. Постанова Верховного Суду України від 10 червня 2008 року № 08/123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ЛІГА:ЗАКОН ЕЛІТ. – 8.2.3. – К.: Ліга Закон, 2007–2012.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10.03.2011 року № К-30704/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ЛІГА:ЗАКОН ЕЛІТ. – 8.2.3. – К.: Ліга Закон, 2007–2012.
9. Постанова Верховного Суду України від 14.02.2012 року у справі 21-402во10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22547593>.

Александр КРОТЮК. Особенности реализации принципа официального установления всех обстоятельств по делу в административном судопроизводстве.

В статье автором анализируется практика реализации принципа официального установления всех обстоятельств по делу в деятельности административных судов Украины, на основании чего обобщены особенности процедуры реализации принципа официального установления всех обстоятельств по делу в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: принципы судопроизводства, принципы административного судопроизводства, принцип официального установления всех обстоятельств по делу в административном судопроизводстве.

Alexandr KROTIUK. Features realization of the official ascertaining principle of all circumstances of the case in administrative court procedure.

The article is devoted to the features realization principle of the official ascertaining of all circumstances of the case in administrative court procedure in Ukraine. This gives generalizes of the official ascertaining principle of all circumstances of the case in administrative court procedure.

Key words: principles of court procedure, principles of administrative court procedure, principle of the official ascertaining of all circumstances of the case in administrative court procedure.



Інформаційні листи суду касаційної інстанції як форма реалізації його позапроцесуальних повноважень



Віктор КАПУСТИНСЬКИЙ,
керівник апарату Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, кандидат юридичних наук

Оксана ХОТИНСЬКА-НОР,
начальник правового управління Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, кандидат юридичних наук

У статті проведено аналіз інформаційних листів суду касаційної інстанції як прояву його позапроцесуальних повноважень. Запропоновано класифікацію інформаційних листів вищих спеціалізованих судів як судів касаційної інстанції. Аргументовано положення про те, що інформаційні листи суду касаційної інстанції є вагомим чинником у формуванні єдиного праворозуміння та правозастосування суддями, а також проявом тісних взаємозв'язків у судовій системі, що сприяє єдності системи судів загальної юрисдикції.

Ключові слова: інформаційний лист, суд касаційної інстанції, вищий спеціалізований суд, повноваження, рекомендаційні роз'яснення.

Усвідомлення громадськістю можливостей та значення судового захисту, зростання ролі суду в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин як вагомого інструменту в механізмі їх регулювання зумовлює подальший розвиток усієї судової системи та спонукає до пошуку нових прогресивних підходів до форм реалізації судової влади в Україні. Реформування судової системи з метою її удосконалення є пріоритетним напрямом діяльності на шляху розбудови правової держави. І це явище настільки багатогранне, що слугує невичерпним джерелом для постійних досліджень науковців та практиків як в аспекті судоустрійного, так і судочинного погляду на функціонування судової влади.

Прийняття в 2010 році Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) сприяло новому поштовху до розвитку існуючих і формування нових

ідей та думок щодо організації ефективної системи судового захисту як безумовної гарантії прав і свобод людини, які в Конституції України декларуються най-

вищою соціальною цінністю та є визначальними для діяльності держави. Серед усього різноманіття поглядів на сучасне функціонування судової влади чимало уваги приділяється повноваженням суду загалом, який є її уособленням та єдиним суб'єктом здійснення правосуддя в державі, і суду касаційної інстанції зокрема. У світлі інстанційної побудови вітчизняної моделі судоустрою це питання набуло неабиякого значення, зважаючи на нормативне закріплення статусу вищого спеціалізованого суду як суду касаційної інстанції та його повноважень.

Дослідження різних аспектів реалізації повноважень суду касаційної інстанції можна зустріти як в окремих наукових публікаціях, так і в комплексних працях останніх років. Вивченням зазначеного питання у вітчизняній науці займалися І. Є. Марочкін, П. І. Шевчук, В. В. Сердюк, М. Й. Вільгушинський, Д. Д. Луспеник, А. Й. Осетинський, С. В. Глущенко та інші. Однак маємо зауважити, що відповідно до загальноприйнятого підходу до поділу повноважень суду на процесуальні та позапроцесуальні, увага теоретиків та практиків зосереджується здебільшого на аналізі першої групи повноважень, оскільки саме в процесі їх реалізації здійснюється правозастосовна діяльність суду та відбувається розгляд справ. Іншими словами можна сказати, що саме процесуальними повноваженнями суду опосередковується така суспільнозначима функція держави як правосуддя, а тому їм надається пріоритетне значення. Натомість широкий спектр позапроцесуальних повноважень суду касаційної інстанції науковці незаслужено, на нашу думку, «обходять стороною», розглядаючи здебільшого лише одну форму їх прояву – постанови пленуму суду касаційної інстанції в контексті забезпечення єдності судової практики. І хоча позапроцесуальні

повноваження суду є похідними від процесуальних, применшувати їх значення не можна.

Метою нашого дослідження є аналіз окремих форм реалізації позапроцесуальних повноважень суду касаційної інстанції, зокрема його інформаційних листів.

Оскільки відповідно до статті 31 Закону в системі судів загальної юрисдикції як суди касаційної інстанції діють вищі спеціалізовані суди, поняття «інформаційні листи суду касаційної інстанції» та «інформаційні листи вищих спеціалізованих судів» у нашому дослідженні вживатимуться як тотожні.

Відповідно до статті 32 Закону, окрім повноважень щодо розгляду справ відповідної судової юрисдикції, вищий спеціалізований суд:

- аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику;
- надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики;
- дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

Ці повноваження існують та законодавчо закріплені на паритетних засадах. Однак якщо реалізація деяких з них, як-то аналіз судової статистики чи узагальнення судової практики, метою яких є досягнення конкретних, «вузьких» цілей, наприклад, своєчасного виявлення диспропорцій тих чи інших суспільних відносин, можлива і без використання інших повноважень, то якісне надання методичної допомоги чи рекомендаційних роз'яснень можливе лише за умови комплексного застосування їх сукупності [1, с. 143].

Найбільшу увагу науковців, як ми вже зазначали, привертають рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства як форма реалізації повноважень суду касаційної інстанції, оскільки саме їх прийнято розглядати дієвим інструментом у забезпеченні єдності судової практики. Й хоча тривалі дискусії навколо їх правової природи та значення тривають, незаперечним є той факт, що вони виконують роль субсидіарних тлумачень, слугуючи для суддів орієнтиром у питаннях застосування норм права. Однак така форма реалізації позапроцесуальних повноважень хоча і є дієвим нормативно-закріпленим способом досягнення єдності судової практики, проте не єдиним, оскільки задекларована мета досягається й іншими засобами в процесі здійснення повноважень вищих спеціалізованих судів. Ідеться, зокрема, про інформаційні листи вищих спеціалізованих судів.

Слід зазначити, що такої форми реалізації компетенції судів касаційної інстанції як інформаційні листи безпосередньо Законом не передбачено. Однак нормативне закріплення за вищим спеціалізованим судом повноважень з надання методичної допомоги судам нижчого рівня дає можливість на практиці здійснювати цю допомогу в найбільш зручний та доступний для судової системи спосіб.

Інформація (лат. *information* – роз'яснення, уявлення) – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві й державі [2, с. 717]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови інформаційний продукт – документована інформація, яка підготовлена і призначена для задоволення потреб користувачів [3, с. 504]. Таким чином інформаційні листи суду касаційної інстанції – це

форма вираження (письмова і/чи електронна) різного роду інформації, підготовленої судом касаційної інстанції та призначеної для використання судами нижчого рівня у своїй діяльності.

Аналіз сукупності інформаційних листів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ), Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) та Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ), опублікованих на їхніх офіційних веб-сайтах [4], за критерієм змістовного навантаження дозволяє нам умовно поділити їх на три групи:

1) інформаційні листи, які містять роз'яснення вищого спеціалізованого суду з питань застосування окремих норм законодавства (наприклад, Інформаційний лист ВССУ щодо деяких спірних питань застосування норм цивільного процесуального права № 6-47/0/9-12 від 10.07.2012 р., Інформаційний лист ВАСУ № 1503/12/13-12 від 15.06.2012 р., Інформаційний лист ВГСУ № 01-06/928/2012 від 17.07.2012 р.);

2) інформаційні листи, які містять правові позиції Верховного Суду України, сформульовані за наслідками розгляду заяв про перегляд судових рішень із мотивів неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права в подібних правовідносинах (наприклад, Інформаційний лист ВССУ щодо застосування окремих норм цивільного законодавства № 648/0/4-12 від 15.05.2012 р., Інформаційний лист ВГСУ № 01-06/908/2012 від 13.07.2012 р.);

3) інформаційні листи, які містять повідомлення про факти, що повинні враховуватись суддями у своїй діяльності (наприклад, Інформаційний лист ВАСУ № 1579/12/13-12 від

3.07.2012 р., Інформаційний лист ВГСУ № 01-06/742/2012 від 30.05.2012 р.).

Така умовна класифікація дає можливість констатувати, що інформаційні листи вищого спеціалізованого суду, незважаючи на їх загальну мету – інформування судів нижчої інстанції, мають ще й конкретні цілі, які є різними для кожної групи. Так, метою інформаційних листів першої групи є забезпечення однакового застосування суддями нижчих інстанцій окремих норм для уникнення неоднозначного застосування законодавства. Іншими словами, вони сприяють формуванню єдиного праворозуміння суддівською спільнотою. Такі інформаційні листи по своїй суті є формою вираження результатів розгляду судом касаційної інстанції окремих питань застосування законодавства, про що інформуються суди нижчого рівня. Передумовою їх створення є як власна ініціатива вищого спеціалізованого суду, який у процесі перегляду значної кількості справ у порядку касаційного провадження виявляє факти неоднозначного застосування одних і тих самих норм законодавства, так і звернення, що надходять від судів нижчого рівня. Інформаційні листи, які містять роз'яснення з питань застосування законодавства, є свого роду «міні-постановою» та в подальшому, як правило, знаходять своє відображення (розвиток) у постановах пленуму суду касаційної інстанції. Тому саме такі інформаційні листи є найбільш оперативними та в подальшому значущими з точки зору формування цілісної судової практики. В цьому контексті варто зауважити, що вони також є яскравим проявом взаємозв'язку та тісної співпраці суду касаційної інстанції із судами нижчого рівня, забезпечуючи таким чином своєчасне адекватне реагування на проблеми єдності усієї судової системи.

Метою інформаційних листів дру-

гої групи є інформування судів нижчих інстанцій про правові позиції Верховного Суду України, сформульовані за наслідками розгляду заяв про перегляд судових рішень із мотивів неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах. Зазвичай ініціатором таких листів виступає сам вищий спеціалізований суд, що обумовлено кількома причинами. Перш за все, відповідно до чинного процесуального законодавства саме суд касаційної інстанції вирішує питання про допуск справи до провадження Верховного Суду України, а тому має змогу оперативно відслідковувати судові рішення найвищого судового органу. По-друге, нормативне закріплення обов'язковості судових рішень Верховного Суду України, прийнятих за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, для всіх судів України зобов'язує своєчасно реагувати на них. Таким чином, взявши на себе обов'язок доведення до відома судів нижчого рівня правових позицій Верховного Суду України, вищий спеціалізований суд сприяє забезпеченню приведення судової практики у справах певної юрисдикції у відповідність до рішень найвищого судового органу.

Третя група інформаційних листів носить лише інформативний характер. У них, як правило, повідомляється про факти, які мають значення для діяльності судів і які в силу певних обставин стають відомими вищим спеціалізованим судам раніше ніж іншим органам судової системи.

Яскравим прикладом у даному випадку є інформаційні листи про зміни в законодавстві, рішення Європейського

Суду з прав людини, результати проведення різних заходів, важливих для суддів, тощо.

Усі інформаційні листи скеровуються судам нижчого рівня, однак їх оприлюднення на офіційних веб-сайтах вищих спеціалізованих судів дає змогу отримати доступ до їх змісту необмеженому колу осіб. Це, в свою чергу, дає можливість правильно застосовувати норми законодавства багатьом правникам, а отже, певною мірою слугує превентивним заходом виникнення спору. Крім того, вони впливають на розвиток наукової думки, оскільки також дають змогу теоретикам відслідковувати розвиток судової практики та вказують на наявність прогалин у правовому регулюванні певних суспільних відносин.

Варто звернути увагу й на ще один аспект. Аналіз інформаційних листів вищих спеціалізованих судів свідчить, що в практиці діяльності ВАСУ та ВССУ при доведенні інформаційних листів до відома судів нижчого рівня дотримується принцип інстанційності: листи направляються до судів апеляційної інстанції, які, в свою чергу, доводять викладену в них інформацію до відома судів першої інстанції. Такий підхід є цілком виваженим, оскільки дозволяє вищим судовим органам спеціалізованих судів належним чином організувати свою роботу як у напрямі надання необхідних роз'яснень, так і в напрямі налагодження співпраці з судами нижчого рівня, сконцентровуючи свою увагу на найбільш значущих для судової практики питаннях. Крім того, він повністю узгоджується із Законом,

стаття 27 якого до повноважень апеляційного суду відносить надання місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства.

Наведене дає змогу зробити наступні висновки:

1) інформаційні листи суду касаційної інстанції є формою реалізації позапроцесуальних повноважень вищих спеціалізованих судів у рамках надання ними методичної допомоги судам нижчого рівня.

2) інформаційні листи суду касаційної інстанції – це форма вираження (письмова і/чи електронна) різного роду інформації, підготовленої судом касаційної інстанції та призначеної для використання судами нижчого рівня у своїй діяльності.

3) інформаційні листи суду касаційної інстанції забезпечують формування єдиного праворозуміння та правозастосування суддями.

4) інформаційні листи суду касаційної інстанції є проявом взаємозв'язків у системі судів загальної юрисдикції, що слугує гарантією її єдності.

Насамкінець зауважимо, що така форма реалізації позапроцесуальних повноважень суду касаційної інстанції, як інформаційні листи, потребує більш детального аналізу в рамках подальших досліджень, оскільки відсутність безпосередньо її законодавчого закріплення дає можливість широко та, що важливо, по-різному використовувати та реагувати на аналізоване повноваження, а це, в свою чергу, не сприяє розвитку принципу єдності суду касаційної інстанції.

Використані джерела:

1. Вільгушинський М. Й. *Позапроцесуальні повноваження Верховного Суду*

України та вищих судів щодо забезпечення єдності судової практики // Часо-

пис цивільного і кримінального судочинства. – 2012. – № 3(6). – С. 142–146.

2. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 2: Д – Й / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – 744 с.

3. Великий тлумачний словник сучас-

ної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь. – Перун. – 2009. – 1736 с. '

4. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.sc.gov.ua/>; <http://www.vasu.gov.ua/>; <http://vgsu.arbitr.gov.ua/>.

Виктор КАПУСТИНСКИЙ, Оксана ХОТИНСКАЯ-НОР. Информационные письма суда кассационной инстанции как форма реализации его внепроцессуальных полномочий.

В статье проанализировано информационные письма суда кассационной инстанции как проявления его внепроцессуальных полномочий. Предложена классификация информационных писем высших специализированных судов как судов кассационной инстанции. Обоснован тезис о том, что информационные письма суда кассационной инстанции являются весомым фактором при формировании единого правовопонимания и правоприменения судьями, а также проявлением тесных взаимосвязей в судебной системе, что способствует единству системы судов общей юрисдикции.

Ключевые слова: информационное письмо, суд кассационной инстанции, высший специализированный суд, полномочия, рекомендационные разъяснения.

Viktor KAPUSTYNSKYI, Oksana KHOTYNSKA-NOR. Information Letters of the Cassation Instance Court as the Form of Its Non-Procedural Authority Implementation.

In the article the analysis of information letters of cassation instance court as the display of its non-procedural authority was held. The classification of information letters of high specialized courts as courts of cassation instance was suggested. Information letters of cassation instance court are significant factor in the formation of uniform law comprehension by judges and the display of close relationship in judicial system. This factor promotes the unity of general jurisdiction courts system. The provision on both these facts was argued in the article.

Key words: information letter, cassation instance court, high specialized court, authority, recommendation clarifications.



Особливості участі невідладних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства

Ольга СОНЮК,

аспірантка Київського університету права НАН України

У статті розглянуті особливості правового становища невідладних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) правовідносин, що складаються в ході здійснення адміністративного судочинства. Вказані форми участі невідладного суб'єкта в судовому адміністративному процесі та його повноваження. Зазначено, що в адміністративному суді повинні розглядатися претензії виключно приватних (невідладних) суб'єктів правовідносин щодо порушення чи обмеження їхніх прав та законних інтересів суб'єктами публічно-владних повноважень.

Ключові слова: учасник судового адміністративного процесу, правосуб'єктність, правовий статус, правове становище, невідладні суб'єкти, суб'єкти владних повноважень, позивач, відповідач.

Однією зі складових судового адміністративного процесу є правовідносини, що складаються між адміністративним судом та іншими суб'єктами в ході здійснення адміністративного судочинства. Аналіз наукових джерел говорить про те, що характеристика суб'єктного складу процесуальних правовідносин, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства, є питанням дискусійним у сучасній науці адміністративного права і тому, на нашу думку, потребує додаткових досліджень.

Загальнотеоретичні проблеми суб'єктів адміністративного процесу досліджувалися такими вченими, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Д. Лук'янець, А. Комзюк, О. Кузьменко, С. Махіна, Р. Мельник, Ю. Педько, І. Погребной, В. Сорокін, О. Харитоновна та ін. Окремі питання правового статусу громадянина та юридичних осіб досліджували О. Анпіголов, А. Бандурка, М. Бояринцева, К. Гусаров, В. Перепелюк, М. Тищенко та ін.

Метою цієї статті є удосконалення знань про участь у судовому адміністративному процесі фізичних та юридичних осіб, а також вивчення спірних аспектів правового статусу невідладних суб'єктів правовідносин, що складаються в ході здійснення адміністративного судочинства.

Суб'єктами правовідносин у сфері адміністративного судочинства (або учасниками судового адміністративного

процесу) є особи, які наділені і реалізують законодавчо (нормативно) закріплені права та обов'язки в ході здійснення адміністративного судочинства шляхом участі в таких правовідносинах.

Для характеристики суб'єктів адміністративного судочинства вирішальне значення має їх правосуб'єктність, яка їй надає їм можливість брати участь у судовому адміністративному процесі. Дана ознака включає в себе адміністративно-судову процесуальну право- та дієздатність. Адміністративно-судова правоздатність – це здатність особи мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, можливість бути суб'єктом правовідносин. Процесуальна правоздатність фізичних осіб виникає з моменту народження. Адміністративно-судова дієздатність – це можливість особи власними діями реалізовувати передбачені КАС України права та виконувати обов'язки як учасник судового адміністративного процесу. На дієздатність фізичних осіб впливає вік (за загальним правилом виникає з 18 років) і здоров'я (особа може бути визнана недієздатною чи обмеженодієздатною). Правосуб'єктність юридичних осіб та суб'єктів владних повноважень пов'язана з їх компетенцією, вона виникає з моменту створення таких суб'єктів і прийняття документа, що регулює їх діяльність; стосовно посадових осіб таких суб'єктів – з моменту затвердження посади з відповідними повноваженнями [1].

Крім того, суб'єкт адміністративного судочинства характеризується наявністю в нього певного правового статусу, під яким розуміють правовий стан особи, що виражається в сукупності його нормативно закріплених прав та обов'язків.

В юридичній літературі висвітлені різні погляди та критерії стосовно класифікації суб'єктів адміністративного судочинства та форм їх участі в судовому адміністративному процесі. Оскільки правовідносини у сфері адміністративно-

го судочинства є публічно-правовими, доречно за критерій класифікації суб'єктів адміністративного судочинства в даній статті врахувати їх юридичні якості, що пов'язані з владною природою, тобто можливістю реалізації ними публічно-владних повноважень. За таким критерієм учасники судового адміністративного процесу розмежовуються на такі дві групи:

1. Суб'єкти владних повноважень – орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таке визначення закріплене в п. 7 ч. 1. ст. 3 КАС України.

Поняття, характеристика та правовий статус суб'єктів владних повноважень як учасників судового адміністративного процесу є питанням, яке викликає дискусії серед науковців та практикуючих юристів. Докладний аналіз суб'єктів владних повноважень як учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства певною мірою виходить за межі предмету дослідження даної статті. Слід зазначити, що чинне на сьогодні законодавче визначення суб'єкта владних повноважень є неточним, що, на наше переконання, обмежує судовий захист публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Автор вважає доречним визначити суб'єкта владних повноважень як уповноваженого державою суб'єкта (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на підставі та у відповідності з чинним законодавством наділений обсягом публічно-владних повноважень.

2. Невладні суб'єкти – приватні особи, що не наділені публічно-владними повноваженнями. Реалізуючи свої права та виконуючи обов'язки в ході здійснення адміністративного судочинства, вони

переслідують виключно власну мету (суб'єктивний інтерес). Це – фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи. До них належать: а) громадяни України; б) іноземці; в) особи без громадянства; г) підприємства, установи, організації всіх форм власності; д) об'єднання громадян.

Характер матеріально-правової зацікавленості в предметі публічно-правового спору невіддільних суб'єктів може полягати як у захисті суб'єктивного публічного інтересу, так і приватного інтересу. В той час як юридична заінтересованість у предметі публічно-правового спору та результатах розгляду справи на свою користь суб'єкта владних повноважень обумовлюється його обов'язком вступу у судовий процес як представника держави з метою захисту публічного інтересу, на реалізацію якого він наділений своїми повноваженнями.

Елементи загального правового статусу фізичних і юридичних осіб визначають ті межі, в яких формується правове становище конкретної особи, її суб'єктивні права та обов'язки. Специфіку реального правового становища суб'єкта правовідносин в адміністративному судочинстві відображають конкретні права й обов'язки учасника судового адміністративного процесу (особливий або спеціальний адміністративно-процесуальний статус суб'єкта). Тобто, невіддільний суб'єкт правовідносин може брати участь у судовому адміністративному процесі в різних формах, що проявляється в межах реалізації суб'єктивних прав і обов'язків [2]. Наприклад, фізична особа може брати участь у судовому адміністративному процесі як позивач, а може бути таким учасником, як свідок, при цьому його права та обов'язки будуть відмінними. А правовий статус іноземця не надає йому можливості брати участь у процесі вирішення адміністративного спору, пов'язаного з виборчим процесом, але він може брати участь у процесі вирішення спору, скажімо, фізичної особи

із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження рішення останнього. В цьому випадку говоримо про одиничний адміністративно-процесуальний статус іноземця, характерний для конкретного процесу при конкретних обставинах [3].

Таким чином згідно з положеннями чинного законодавства України про адміністративне судочинство в адміністративному суді можуть виникати процесуальні правовідносини з таким суб'єктом складом:

- позивач – фізична особа (юридична особа) та відповідач – суб'єкт владних повноважень;
- позивач – суб'єкт владних повноважень та відповідач – фізична особа (юридична особа);
- позивач – суб'єкт владних повноважень та відповідач – суб'єкт владних повноважень.

Дана позиція законодавця, на наш погляд, є неприйнятною й викликає певні заперечення з таких міркувань. Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав, свобод 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового оскарження.

З аналізу статті можемо зробити висновки, що адміністративне судочинство покликане забезпечувати ефективний за-

хист людини від органів публічної влади шляхом вирішення претензії приватної особи (фізичної чи юридичної) з приводу порушення, обмеження чи невизнання її прав та законних інтересів суб'єктом публічно-владних повноважень. Отже, правовідносини, що виникають у ході здійснення адміністративного судочинства, повинні мати такий суб'єктний склад: суд – позивач (фізична або юридична особа) – відповідач (суб'єкт владних повноважень).

Проте ст. 17 (ч. 2. п. 5) КАС України до категорії справ, що належать до компетенції адміністративних судів, включає спори за зверненням суб'єкта владних повноважень проти людини. В свою чергу ст. 50 КАС України визначає коло спірних правовідносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, в яких приватна особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, юридична особа) може виступати відповідачем. Крім того, ч. 5. ст. 50 КАС “в інших випадках, встановлених законом” передбачає принципову можливість подальшого розширення переліку справ за позовами суб'єктів владних повноважень стосовно фізичних і юридичних осіб.

Отже, згідно з нормами КАС України (ст.ст. 2, 17, 50, 53, 56, 65, 67, 68, 182, 183-1, 183-2, 183-3) невіддільний суб'єкт адміністративного судочинства (громадянин України, іноземець, особи без громадянства, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень) наділений правосуб'єктністю, що дозволяє йому брати участь у судовому адміністративному процесі в таких формах, як: 1) сторона (позивач або відповідач); 2) третя особа; 3) процесуальний представник; 4) свідок; 5) спеціаліст; 6) перекладач; 7) скаржник в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами; 7) заявник в провадженні за нововиявленими обставинами.

З огляду на вищевикладене, просте-

жуємо певне протиріччя в тому, чиї саме права та законні інтереси мають захищатися в адміністративному судочинстві: суб'єктів владних повноважень чи, все ж таки, фізичних та юридичних осіб? На наш погляд, в адміністративному суді повинні розглядатися претензії виключно приватних (невладних) суб'єктів адміністративних правовідносин щодо порушення їхніх прав суб'єктами публічно-владних повноважень. Всі конфлікти, що виникають з питань владно-розпорядчого впливу органів публічної адміністрації щодо громадян, мають вирішуватися в адміністративному (тобто позасудовому) порядку. Адже правозахисна спрямованість адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) полягає виключно в захисті людини від органів публічної влади й не повинна вирішувати будь-які справи проти людини [4].

За таких обставин вважаємо невиваженою законодавчо закріплену можливість участі приватної особи (фізичної чи юридичної, а також колективних суб'єктів, що не наділені статусом юридичної особи), яка не наділена публічно-владними повноваженнями в процесуальній формі відповідача, а також, у такому випадку, і третьої особи без самостійних вимог на боці відповідача. Також вважаємо, що суб'єкт владних повноважень як учасник судового адміністративного процесу не має бути наділений правосуб'єктністю позивача та третьої особи із самостійними вимогами.

Отже, на наш погляд, в усіх спірних правовідносинах, віднесених до компетенції адміністративних судів, позивачем по справі має виступати виключно приватна особа, а відповідачем – суб'єкт публічно-владних повноважень. У свою чергу ч. 3 ст. 50 КАС України необхідно викласти таким чином: “Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт публічно-владних повноважень”, ч. 4 ст. 50 та ст.182 КАС України необхідно виключити з цього кодексу. В такому разі завдання адміністра-

тивного судочинства стосовно захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від свавілля суб'єктів публічно-владних повноважень вбачається обґрунтованим.

В юридичній науковій літературі В. М. Бевзенком висловлена точка зору про можливість виникнення правовідносин між фізичними особами в адміністративному суді щодо розгляду та вирішення їх публічно-правового спору. Вчений зазначає, що суб'єктивні права, свободи та інтереси публічно-правового характеру можуть бути порушені чи обмежені не лише суб'єктами публічних (владних) повноважень, але й фізичними особами, які владно-публічними повноваженнями зовсім не наділені. До суб'єктів публічних невіддільних повноважень науковець відносить осіб, на яких у випадках, передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків (головні лікарі, керівник, декан, вчена рада ВНЗ, працівники ЗМІ, партія, офіційні опоненти в процесі присудження наукових ступенів та інші). Тому В. М. Бевзенко пропонує ч. 1 ст. 2 КАС України доповнити таким реченням: "... а також з боку будь-яких інших фізичних та юридичних осіб" [5].

Ми не підтримуємо точку зору, згідно якої відповідачем у справі може бути суб'єкт публічних невіддільних повноважень, з міркувань правозахисної спрямованості адміністративного судочинства, що полягає в захисті людини від держави, приватної особи від неосяжного впливу публічної влади. На наш погляд, справи, що порушуються за позовами суб'єктів владних повноважень, та справи до суб'єктів публічних невіддільних повноважень відносяться до підвідомчості загальних судів. В порядку адміністративного судочинства оскарженню підлягає діяльність у зв'язку зі здійсненням публічно-владних повноважень. Перелік владних суб'єктів правовідносин у сфері адміні-

стративного судочинства ми пропонуємо розширити на всі державні органи, що реалізують публічно-владні повноваження (в тому числі Президент, прокурор та інші), а не лише на органи державної влади.

Зміст адміністративно-процесуального статусу невіддільного суб'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства може бути різним і залежить від таких чинників, як мета участі, стадія адміністративного процесу та судової інстанції. В залежності від правового статусу невіддільного суб'єкта розрізняють такі права та обов'язки (повноваження [6]) учасників судового адміністративного процесу (адміністративної справи):

1. Повноваження сторін (позивача і відповідача) та їх представників; повноваження третіх осіб та їх представників.

Оскільки це основні суб'єкти судового адміністративного процесу, що своїми діями активно впливають на перебіг процесу, обумовлюючи його виникнення, рух та припинення, норми законодавства України про адміністративне судочинство наділяють таких учасників широким колом процесуальних прав, що умовно можна поділити на змагальні та диспозитивні. Змагальні права – це надані законом можливості брати участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До них належать: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; право ознайомитися з матеріалами справи; право заявляти клопотання і відводи; право залучати у процес інших осіб; право давати усні та письмові пояснення, доводи, зауваження та заперечення; право подавати докази і брати участь у їх дослідженні; право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; право робити з матеріалів справи

виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо.

Диспозитивні права – це встановлені законом можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд [7]. До диспозитивних прав, наприклад, належить право осіб оскаржувати судові рішення в частині, що стосується їхніх інтересів.

Слід зазначити, що права щодо розпорядження адміністративним позовом належать лише сторонам, третім особам, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, їх процесуальним представникам, адже конфлікт їхніх інтересів і становить предмет розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві. Процесуальним правам одного учасника процесу кореспондують обов'язки інших учасників, що й забезпечує об'єктивне вирішення справи в адміністративному суді. Особи, які беруть участь у справі зобов'язані: добросовісно користуватись належними їм правами; вчасно надавати необхідну інформацію; з'являтися за викликом суду та інші.

2. Повноваження інших учасників судового адміністративного процесу (свідка, спеціаліста, перекладача).

Це – допоміжні учасники процесу, що суттєво не впливають на його перебіг, однак у силу свого призначення забезпечують його якість, повноту та об'єктивність. Своїми діями ці суб'єкти обслуговують процес та сприяють розгляду справи. Для забезпечення належного ходу процесу вони вправі застосовувати передбачені законодавством засоби та зобов'язані з'являтися за викликом до суду й надавати в його розпорядження всі відомі їм дані, що стосуються справи.

Отже, загальний правовий статус фізичних та юридичних осіб наділяє їх правами та обов'язками, які вони можуть реалізовувати в судовому адміністративному процесі. Особливий правовий статус невіддільних суб'єктів адміністративного судочинства дозволяє їм брати участь у

процесі в певних формах, тобто передбачає конкретні права та обов'язки для певних груп учасників адміністративного судочинства (відображає правове становище позивача або правове становище перекладача). Одиначний правовий статус невіддільного суб'єкта передбачає конкретні права та обов'язки, які приватна особа реалізує шляхом участі у правовідносинах, що складаються під час здійснення конкретного судового процесу при конкретних обставинах, що й характеризує її реальне правове становище як суб'єкта таких правовідносин.

Особливість участі приватних (фізичних та юридичних) осіб у правовідносинах, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, полягає в такому:

- невіддільні суб'єкти беруть участь у судовому адміністративному процесі з метою захисту власних (суб'єктивних) інтересів як публічних, так і приватних;
- приватна особа оскаржує в адміністративному суді діяльність суб'єктів, що реалізуючи публічно-владні повноваження, порушують або обмежують її права, свободи чи законні інтереси;
- правове становище невіддільних суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства обтяжується законодавчо закріпленою можливістю (ч. 2 ст. 60 КАС) прокурора з метою представництва інтересів держави вступу за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб. В такому випадку виникає ризик подвійного тиску у правовідносинах, що складаються в процесі здійснення адміністративного судочинства, на приватну особу-позивача з боку суб'єкта владних повноважень-відповідача та прокурора.

Таким чином, оскільки природа адміністративного судочинства полягає в захисті приватної особи від зловживань з боку суб'єктів публічно-владних повноважень, слід зазначити, що із законодавства

України про адміністративне судочинство, на нашу думку, мають бути виключені норми, відповідно до яких відповідачем та третьою особою на боці відповідача у справі є фізична або юридична особа.

Крім того, виключенню з КАС України підлягають норми, що наділяють суб'єкта владних повноважень правосуб'єктністю позивача та третьої особи із самостійними вимогами.

Використані джерела:

1. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ю. С. Педько. – К., 2003. – 232 с. – С. 146.
2. Гусаров К. В. Проблеми цивільної процесуальної правосуб'єктності : автореф. дис... ..к.ю.н.: спец. 12.00.03 / К. В. Гусаров. – Харків, 2000. – 19 с. – С. 9.
3. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. 2-ге вид. змін. і доповн / В. Г. Перепелюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 368 с. – С. 167.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання / В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько // Судова апеляція. – 2007. – № 4 (9). – С. 91–101.
5. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. М. Бевзенко. – Харків, 2010. – 463 с. – С. 29, 39, 40.
6. Комзюк А. Г. Адміністративний процес України: навч. посіб / А. Г. Комзюк, В. М. Бевзенко Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с. – С. 144.
7. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. – С. 309.

Ольга СОНЮК. Особенности участия невластных субъектов в правоотношениях административного судопроизводства.

В статье рассмотрены особенности правового положения невластных субъектов (физических и юридических лиц) правоотношений, складывающихся в ходе осуществления административного судопроизводства. Указаны формы участия невластного субъекта в судебном административном процессе и его полномочия. Доказывается, что в административном суде должны рассматриваться претензии исключительно частных (невластных) субъектов правоотношений относительно нарушения или ограничения их прав и законных интересов субъектами публично-властных полномочий.

Ключевые слова: участник судебного административного процесса, правосубъектность, правовой статус, правовое положение, невластные субъекты, субъекты властных полномочий, истец, ответчик.

Olga SONYUK. Features participation powerless subjects in legal administrative proceedings.

Article reviewed by the legal status of private participants in the judicial administrative process. Stated that the Administrative Court should be considered purely private claims (powerless) of the subjects of legal relations concerning the violation or restriction of their rights and legal interests of a public authority.

Key words: participants in the judicial administrative process, legal personality, legal status, powerless subjects, subjects of powers, the plaintiff, the defendant.



Поняття адміністративно-правового регулювання судової гілки влади

Андрій ІВАНИЩУК,

заступник голови Дніпровського районного суду м. Херсона,
кандидат юридичних наук

У статті доведено, що адміністративно-правове регулювання судової гілки влади – це цілеспрямований, нормативно-організуючий вплив норм адміністративного права, які розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади, з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, адміністративно-правове регулювання, права, свободи та законні інтереси, суддя, судова гілка влади.

Торкаючись поняття судової гілки влади, ми спираємося на ст. 6 Конституції України [1], яка закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Даний принцип, проголошений свого часу ще Джоном Локком [2] та Шарлем Монтеск'є [3], підтримують усі демократичні держави світу. Державні органи України розбудовані відповідно до вказаного вище принципу. Органи судової влади представляють собою окрему гілку влади.

Розвиток демократичної правової держави вимагає подальшого вдосконалення судової гілки влади. У цій системі вагоме місце належить адміністративно-правовому регулюванню, оскільки в нормах адміністративного права розвиваються і деталізуються основоположні засади Конституції України й інших джерел конституцій-

ного права щодо функціонування судової гілки влади.

Теоретичною основою дослідження стали роботи українських вчених-адміністративістів із вивчення різних аспектів адміністративно-правового регулювання судової гілки влади, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, В. М. Гарашука, В. В. Га-

лунька, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Т. О. Коломоець, Л. В. Ковалю, В. І. Курила, Р. С. Мельника, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, С. В. Петкова, В. К. Шкарупи та ін. Окремих аспектів, що так чи інакше стосуються здійснення правового регулювання судової гілки влади, торкалися у своїх дослідженнях такі учені, як О. В. Білова, В. М. Василенко, Л. Є. Виноградова, Т. В. Галаденко, О. В. Гончаренко, В. В. Крижанівський, М. В. Маргаритов, В. М. Мартиненко, М. Г. Мельник, О. М. Овчаренко, В. С. Смородинський та ін. Проте вони розкривали лише окремі аспекти адміністративно-правового регулювання судової гілки влади, не здійснивши комплексного аналізу в зазначеній сфері.

Метою даної статті є виведення на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства поняття адміністративно-правового регулювання судової гілки влади. Відповідно наукова новизна полягає в тому, що в статті вдосконалено поняття адміністративно-правового регулювання до судової гілки влади як цілеспрямованого, нормативно-організуючого впливу норм адміністративного права, які розвивають, уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства в цілому.

Новизна даного дослідження полягає в тому, що в статті отримало розвиток поняття адміністративно-правового регулювання судової гілки влади як цілеспрямований, нормативно-організуючий вплив адміністративно-правових норм з метою захисту та охорони права в публічних і приватних спорах

шляхом здійснення правосуддя для забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Необхідно проаналізувати зміст судової гілки влади й адміністративної діяльності. Адже з'ясування сутності цих двох понять дає нам змогу правильного застосування їх у нормативно-правових актах, науковій та навчальній юридичній літературі. Спочатку з'ясуємо зміст судової влади. Із сказаного вище вже відомо, що це – одна з гілок державної влади. Як вважає О. М. Бандурка, «влада є специфічною формою суспільного поділу праці. Вона здійснюється в умовах, коли одні члени суспільства делегують, передають свої владні повноваження іншим. Постійна влада, як і багатство, характеризується нерівномірністю розподілу в суспільстві, тому завжди існує небезпека концентрації владних повноважень у вузького кола людей при відсутності її в інших». Політична влада виникає, формується в процесі реалізації потреб управління, регулювання суспільних відносин [4].

В юридичній літературі відсутнє однакове розуміння влади. Це не лише впливає з багатозначності самого терміну «влада», але й обумовлене різними методологічними підходами до даного явища. Необхідно вказати також на те, що влада – складне, багатобічне явище, що проявляється в різних організаційних формах, методах і способах її здійснення. У нашій літературі одні автори розглядають владу як певну функцію, властиву будь-якому колективу, суспільству, інші – як вольові відносини пануючого й підвладного суб'єктів, треті – як здатність пануючого (керуючого) нав'язувати свою волю іншим особам, четверті – як організовану силу, здатну підкоряти волі певної соціальної спільності інших лю-

дей, п'яті – як керування, пов'язане із примусом. І нарешті, найчастіше під владою розуміється держава або його орган, що здійснюють владу [5].

Будь-яка діяльність у суспільстві, будь-які відносини регламентуються соціальними нормами. Ці вимоги мають бути пред'явлені й до владної діяльності (владовідносин). У їхній основі лежить певна нормативна система. Так, у результаті деякого спрощення, сприйняття дійсності шляхом абстракції, ідеалізації створюється ідеальна теоретична модель (структура) влади. Її необхідними елементами є: суб'єкт влади, об'єкт влади, владних відносин, форми, методи й способи владної діяльності й соціальні норми, її регламентуючі [6].

Влада проявляється в спрямуванні (часто примусовому) управляючим суб'єктом волі підвладного об'єкта, його поведінки у відповідність прийнятій нормі, правилу, яке встановлюється державою. В демократичному суспільстві керуючий і керований суб'єкти правовідносин збігаються в одному суб'єкті – народові, адже він і є джерелом влади демократичної держави. Парламент отримує повноваження щодо здійснення влади безпосередньо від виборців. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади отримує необхідні повноваження від Верховної Ради України, оскільки він нею створюється і призначений виконувати закони України, які парламентом приймаються, причому це закони не тільки ті, що визначають порядок діяльності уряду, але також і ті, які встановлюють його права, обов'язки та коло відання. Таким чином Верховна Рада України делегує частину повноважень, отриманих від громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, Кабінету Міністрів України.

Як зазначають автори монографії «Виконавча влада та адміністративне право», державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі. Поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. Поділ влади в одному випадку означає виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових (і це – лише основні види) – з притаманною їм компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень [7].

Судова влада – особлива гілка державної влади, адже в процесі здійснення правосуддя на засадах верховенства права забезпечується реальний захист гарантованих Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами держави прав і свобод людини й громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства й держави. Судова влада відповідно до практики розподілу влад є самостійною, незалежною сферою публічної влади й становить сукупність повноважень зі здійснення правосуддя, тлумачення норм права, з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів.

Правосуддя є квінтесенцією регуляторної та охоронної функцій держави, які доповнюють одна одну, оскільки в них втілено охорону Конституції України, суб'єктивного права, відновлення порушеного права, підтримання правопорядку та законності. Специфіка діяльності судової гілки влади по-

лягає в тому, що їй властиві такі ознаки державної влади, як правосудність (юрисдикція), публічність і субординаційність.

Юрисдикційність судової діяльності полягає в сукупності правомочностей суб'єкта цієї діяльності з розгляду та розв'язування конституційних, адміністративних, кримінальних, цивільних і господарських справ. У системі «стримування і протипаг» серед різних гілок влади судову діяльність поширено на всі правові відносини, тобто вона є універсальним механізмом реалізації державної влади

Публічність судової діяльності полягає у відкритості, політичній та партійній незаангажованості судів та суддів. Суд виступає і як державна установа, яка самостійно організовує розгляд судових справ, ініціює виконання судових рішень, має своє діловодство, а також аналізує судову статистику й узагальнює судову практику.

Субординаційність судової діяльності є організаційною ознакою й полягає в тому, що суди утворюють єдину систему з трьох судових інстанцій – судів першої інстанції, судів апеляційної та касаційної інстанцій. Організацію судової діяльності реалізують і в різних діях, які безпосередньо не пов'язані з відправленням правосуддя. Таким чином судова діяльність полягає в розгляді та розв'язанні спірних питань із захисту права, відновлення порушеного права, припинення порушеного права, застосування заходів правового впливу, в тому числі санкцій, шляхом розгляду судових справ, аналізу судової статистики й узагальнення судової практики [8, с. 21–24].

Під правовим регулюванням П. Рабинович розуміє здійснення державною владою за допомогою всіх засобів владного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення

й розвитку [9, с. 151]. О.Ф. Скакун вважає, що право забезпечує життєдіяльність суспільства через нормативне регулювання. Правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток є соціальною, оскільки право регулює соціальні відносини, а не природні процеси (землетруси, тайфуни, фізико-хімічні явища та ін.).

Ознаками правового регулювання є:

1) правове регулювання – різновид соціального регулювання;

2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка споконвічно має державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;

3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами;

4) правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [10, с. 488–489].

У наведених визначеннях адміністративістів розуміння терміну «правове регулювання» співпадає. Всі вони вважають, що правове регулювання полягає в упорядкуванні суспільних відносин за допомогою права та різноманітних правових засобів. На думку В. В. Галунька, адміністративно-правове регулювання характеризує спеціальний юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів – це ціле-

спрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави.

До системи елементів адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) вчений відносить: норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації, форми діяльності суб'єктів адміністративного права, методи адміністративного права, адміністративно-правові режими, адміністративні процедури, ефективність ад-

міністративно-правового регулювання [11, с. 317–324].

На наш погляд, об'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади є конституційно-правові норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади [12].

Отже, конкретизуючи визначення адміністративно-правового регулювання судової гілки влади, можна сказати, що під адміністративно-правовим регулюванням судової гілки влади слід розуміти цілеспрямований, нормативно-організуючий вплив норм адміністративного права, які розвивають, уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

Використані джерела:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Локк Д. Два трактата о правлении: сочинения : в 3 т. ; [пер. с англ.] / Д. Локк. – М. : Прогрес, 1985. – Т. 3. – 408 с.
3. Монтескье Ш. О духе законов (1748) / Ш. Монтескье // История политических и правовых учений: хрестоматия. – Белгород, 1999. – С. 262–273.
4. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 9.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 70–72.
6. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Юрайт, 2000. – С. 71.
7. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 17.
8. Ковальський В. С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник; 3-є вид., перероб. і доп. / О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Луконський та ін.; відп. ред. В. Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
9. Рабинович П. М. Основи загальної теорії держави і права / П. М. Рабинович. –

К.: Атіка, 1995. – 176 с.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник/ О. Ф. Скакун. – Харків: Консул, 2001. – 826 с.

11. Галуцько В. В. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пухтін та ін ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська

друкарня. – 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.

12. Іванищук А. А. Поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади [Електронний ресурс] А. А. Іванищук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 399–403. – Режим доступу : <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12iaacgv.pdf>.

Андрей ИВАНИЩУК. Понятие административно-правового регулирования судебной власти.

В статье доказано, что административно-правовое регулирование судебной ветви власти – это целенаправленное, нормативно-организующее воздействие норм административного права, которые развивают и уточняют конституционные нормы, определяющие теоретико-правовые основы функционирования судебной ветви власти с целью создания надлежащих условий для обеспечения судьями прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, публичного интереса государства и общества в целом.

Ключевые слова: административно-правовая норма, административно-правовое регулирование, права, свободы и законные интересы, судья, судебная ветвь власти.

Andrey IVANYSCHUK. The concept of administrative and legal regulation of the judiciary power.

The article reveals the concept of administrative regulation of the judiciary. Administrative regulation of the judiciary is directions rules of administrative law that develop and clarify the constitutional provisions. Judges directly have provide the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

Key words: administrative provisions, administrative regulation, judge judiciary rights, freedoms and legitimate interests.



Правові засади державного регулювання інформаційної політики

Дмитро АНДРЕЄВ,

*заступник керівника апарату Прем'єр-міністра України,
професор кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

У статті зроблено аналіз сучасного вітчизняного законодавства, яке регулює правові відносини в інформаційній сфері. Крім того, в роботі доводиться необхідність проведення поетапної правової діяльності щодо синхронізації законотворчих процесів з удосконалення дієвості ЗМІ. Особлива увага приділяється новим проектам нормативних актів, які дають змогу закріпити демократичні стандарти розвитку інформаційної сфери.

Ключові слова: засоби масової інформації, державне регулювання, інформаційна політика, цензура, демократичні стандарти.

Аналіз правового регулювання державної інформаційної політики свідчить, що на сьогодні практично завершений процес розбудови принципово нової галузі законодавства – системи, що регулює правові відносини в інформаційній сфері. Необхідність правового регулювання мас-медіа протягом тривалого часу зазначалася як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками та науковцями сфери інформаційних комунікацій.

Монро Прайс і Пітер Круг стверджують, що формування ефективного демократичного суспільства потребує цілої низки послідовних кроків. Причому кожне суспільство відрізняється певною традицією правозастосування й особливостями взаємодії різних законів між собою, а також соціальним контекстом, в якому ці закони діють, що безпосередньо відзначається на ступені їхньої ефективності. Тому для різних суспільств, держав на різних етапах їхнього розвитку потрібні різні підходи до визначення ролі ЗМІ, а звід-

си – різні підходи до характеру і структури правового середовища, в якому вони функціонують [1, с. 5]. Зокрема, проблеми впливу природного права індивідуума на свободу інформації порушувалися ще в працях зарубіжних дослідників минулих століть: Джона Мільтона «Ареопагітика» (англ. John Milton, 1644), Метью Тендела «Аргументи проти обмеження преси» (англ. M. Tindal, 1704), Томаса Пейна «Права людини» (англ. Thomas Paine, 1791), у листах Ієремії Бентама «Про свободу преси та публічні дискусії» (англ.

J. Bentam, 1820–1821) та ін.

В Україні проблематиці взаємовідносин влади, суспільства та засобів масової інформації присвятили свої роботи О. Бухтатий, Л. Губернський, В. Іванов, О. Копиленко, М. Костицький, В. Кравченко, В. Лозовой, Є. Макаренко, О. Маліс, А. Марущак, В. Набруско, В. Недбай, Б. Потятиник, Г. Почепцов, В. Різун, М. Свірін, Є. Тихомирова, С. Чукут та ін.

Незважаючи на те, що процес правового регулювання діяльності вітчизняних ЗМІ розпочався (зі зрозумілих причин) лише з кінця минулого століття, однак на підставі найкращих прикладів світової думки українські правники, філософи, представники мас-медіа в досить короткий час змогли юридично закріпити правовідносини в галузі ЗМІ цілою низкою законів та підзаконних актів, які на сьогодні становлять практично сформовану систему державного регулювання інформаційної політики.

На верхівці цієї системи, зрозуміло, знаходиться Основний Закон – Конституція України. Стаття 34 Конституції України гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Зазначимо, що це право не є абсолютним, оскільки може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [2].

Загалом вітчизняне законодавство в сфері засобів масової інформації, незважаючи на перманентну критику з боку політичних сил, національних та

світових громадських інститутів, самих ЗМІ, проявляє свою дієвість. Практичним доказом цьому є динамічний розвиток сфери мас-медіа в Україні. Так, за інформацією Укрдержреєстру, до повноважень якого належить функція реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств, у державному реєстрі друкованих ЗМІ зареєстровано понад 30 тис. видань та понад 300 інформаційних агентств.

За інформацією Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, до компетенції якої входить функція ліцензування телерадіомовлення, на початок 2013 року ліцензії на здійснення телерадіомовлення отримали понад 1700 суб'єктів інформаційної діяльності, що не лише відповідає кількісним показникам держав з усталеними демократичними стандартами, а й у деяких аспектах їх суттєво перевищує.

Базовим нормативним актом інформаційної сфери природно є Закон України «Про інформацію», який дає визначення загальним поняттям: «масова інформація» – інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб; та, в свою чергу, визначає «засоби масової інформації» як засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації [3]. Законодавство визначає також основні напрями державної інформаційної політики, до яких відносять:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних

повноважень;

- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;

- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;

- забезпечення інформаційної безпеки України;

- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [3].

Водночас потрібно зазначити, що діюча система законодавства в інформаційній сфері є певною мірою досить складною, не зовсім досконалою та, незважаючи на незначний час дії, вже дещо морально застарілою, що, в принципі, можна пояснити досить стрімким та потужним розвитком суспільно-правових відносин в Україні, особливо останнім часом. Власне достатньо очевидною є проблема правовідносин, пов'язаних, зокрема, з розвитком новітніх засобів масової комунікації та розвитком глобального інформаційного простору загалом.

Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про телебачення і радіомовлення» встановили правові основи для діяльності традиційних засобів масової інформації, але вони часто виявляються неспроможними врегульовувати питання, пов'язані як із розвитком конвергованих мас-медіа, так із розвитком сучасних суспільно-інформаційних відносин.

Нагадаємо, що в нашій державі загальний спектр інформаційних відносин врегульовується базовим законодавчим актом – Законом України «Про інформацію», який було прийнято у 1992 році та кардинально змінено 13 січня 2011 року. Потрібно зауважи-

ти, що одночасно з прийняттям цього нормативного документу було прийнято ще один визначальний акт – Закон України «Про доступ до публічної інформації», яким фактично було змінено парадигму соціально-правових комунікацій.

Як зазначає експерт Харківської правозахисної групи О. Нестеренко, ухвалення закону про доступ до інформації саме по собі не робить владу прозорішою, влада будь-якої країни чинитиме опір спробам громадськості та журналістів відкрити архіви, щоб побачити, яку інформацію приховують від суспільства. Тому проголошення права на інформацію на рівні Основного Закону країни, а також ухвалення закону про доступ до інформації – це переломний момент в історії утвердження права знати в кожній державі та визначальна перемога громадськості і журналістської спільноти [4, с. 263]. Але потрібно зазначити, що засоби масової інформації становлять потенційний парадокс для ліберальної науки, оскільки, як було зазначено, вони одночасно є бізнес-структурами і суспільним інститутом [5, с. 150].

В Україні правові засади функціонування засобів масової інформації визначаються виключно законами [2]. Ця норма гарантується Конституцією України. Як було відзначено раніше, діяльність традиційних засобів масової інформації – преси, телерадіомовлення та інформаційних агентств врегульовується спеціальними законодавчими актами. Характерним моментом є те, що ці закони приймалися в такому хронологічному порядку, який є співставним зі світою історією розвитку засобів масової інформації: преса – радіо та телебачення – інформаційні агентства.

Так, правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) визначаються Законом Украї-

ни «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», який було прийнято фактично наступного року після проголошення незалежності – 16 листопада 1992 року, та який, за оцінками експертів, і досі має високу якість. Цей акт визначає, що друкованими засобами масової інформації в Україні є періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідчення про державну реєстрацію [6].

Крім того, Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від імені держави гарантує економічну самостійність та забезпечує економічну підтримку діяльності друкованих засобів масової інформації, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції. Крім того, відзначимо, що додаткові правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів визначаються Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [7].

Характерною особливістю вітчизняного законодавчого акту про пресу є те, що він чітко фіксує дуалістичну природу мас-медіа: як суспільної інституції, мета якої полягає у збиранні, створенні та поширенні інформації на невизначене коло осіб, та як суб'єкта господарської діяльності, мета якого полягає в отриманні прибутку. Так, законодавство визначає, що діяльність друкованих засобів масової інформації полягає у збиранні, створенні, редагуванні, підготовці інформації до друку та видання преси з метою її поширення серед читачів. Крім того, їхня ді-

яльність спрямовується на отримання прибутку, тобто є підприємницькою діяльністю у цій сфері і здійснюється на основі Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу)» та Закону України «Про підприємництво». Загалом до суб'єктів діяльності друкованих засобів масової інформації Закон відносить засновника (співзасновників) друкованого засобу масової інформації, його редактора, редакційної колегії, редакції, трудові колективи редакцій, журналістські колективи, журналістів, авторів, видавців, розповсюджувачів.

Необхідно зазначити, що право на заснування друкованого засобу масової інформації законодавство гарантує:

- громадянам України, громадянам інших держав та особам без громадянства, не обмеженим у цивільній правоздатності та цивільній дієздатності;
- юридичним особам України та інших держав;
- трудовим колективам підприємств, установ і організацій на підставі відповідного рішення загальних зборів (конференції).

Діяльність телерадіокомпаній регулюється Законом України «Про телебачення і радіомовлення» в редакції від 12 січня 2006 року, який визначає аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації як організацію, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв.

Структуру національного телебачення і радіомовлення України становлять: державні та комунальні телерадіоорганізації, система суспільного телебачення і радіомовлення України, приватні, незалежно від способу розповсюдження програм, громадські та інші телерадіоорганізації, засновані відповідно до вимог законодавства

України. Громадські телерадіоорганізації – телерадіоорганізації, які відповідно до закону є неприбутковими організаціями, створеними з метою задоволення інформаційних потреб територіальних громад [8].

Державні телерадіоорганізації – телерадіоорганізації, які є державними підприємствами й засновані органами державної влади: районне, міське, міськрайонне телерадіомовлення – теле- і радіомовлення, здійснюване комунальними районними, міськими або міськрайонними (спільними для району і міста) теле- і радіомовними організаціями.

Соціальне телерадіомовлення – передачі чи програми освітнього, навчального та довідкового характеру, передачі для сліпих, глухих, людей з послабленим слухом, а також програми й передачі з проблем екологічного виховання.

Суспільне телебачення і радіомовлення України – організаційно-правова форма некомерційного телебачення і радіомовлення, засади діяльності якої визначено Законом України «Про систему суспільного телебачення і радіомовлення України». Тут потрібно зауважити, що зазначений акт прийнято ще в 1997 році, але, на жаль, його так і не було реалізовано на практиці до теперішнього часу.

Держава законодавчо визначає органи влади, які здійснюють реєстраційні та регулюючі функції в галузі телерадіомовлення, й не допускає створення нових чи наділення існуючих державних органів тотожними або дублюючими повноваженнями щодо аудіовізуальних засобів масової інформації. Законом України «Про телебачення і радіомовлення» визначено, що:

- Верховна Рада України визначає державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її

реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери;

- Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади у цій сфері;

- єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – спеціальний конституційний постійно діючий позавідомчий державний орган, який складається з восьми членів: половину його складу призначає Президент України, а половину – обирає Верховна Рада України. Головною функцією цього регуляторного органу є видача ліцензій на мовлення. Загально визначено, що гарантією зовнішнього плюралізму і підбір кандидатів у відповідності зі встановленими критеріями в умовах повної незалежності можуть стати реальністю лише в тому випадку, якщо така діяльність буде знаходитись поза сферою політики [9, с. 330].

Водночас, право на заснування телерадіоорганізацій як суб'єктів господарювання в Україні належить виключно юридичним особам України та громадянам України, не обмеженим у цивільній дієздатності.

В Україні забороняється заснування телерадіоорганізацій:

- органами державної влади та органами місцевого самоврядування, якщо рішення про їх створення або положення про них не передбачає повноважень засновувати телерадіоорганізації;

- юридичними особами, статутні документи яких не передбачають можливість створення телерадіоорганізацій;

- іноземними юридичними і фізич-

ними особами та особами без громадянства;

- політичними партіями, профспілковими, релігійними організаціями та юридичними особами, яких вони за-снували;

- громадянами, які за вироком суду відбувають покарання у місцях позбавлення волі або визнані судом недієздатними.

Участь іноземних фізичних та/чи юридичних осіб у статутному капіталі телерадіоорганізацій регулюється Господарським кодексом України. Крім того, законодавство в сфері телерадіомовлення передбачає створення у складі органів управління теле-, радіоорганізацією спеціального наглядового органу (редакційної ради тощо), половина складу якого призначається засновниками або власниками, а половина обирається творчим колективом телерадіоорганізації [8].

Окремо слід зупинитися на Законі України «Про доступ до публічної інформації», який набрав чинності 9 травня 2011 року. Цей законодавчий акт суттєво оновив та розширив інформаційне законодавство нашої країни. Закон максимально спростив процедуру подання запиту та отримання інформації у відповідних розпорядників звичайною чи електронною поштою, телефоном чи факсом у п'ятиденний термін, а в окремих випадках – не пізніше 48 годин.

Даний законодавчий акт позитивно сприйнятий як журналістами та громадськістю в Україні, так і міжнарод-

ними правозахисними інститутами. Однак реалізація цього закону виявила численні колізії та неузгодженості з іншими нормативними документами. Саме тому Верховною Радою України 6 вересня 2012 р. прийнято в першому читанні за основу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації» (реєстраційний номер 0947 від 12 грудня 2012 р.). Прийняття цього закону дасть змогу внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та ще в понад п'ятдесят інших законів України.

Висновки. Незалежно від того, що загалом вітчизняне законодавство з державного регулювання інформаційної політики в Україні практично сформоване та систематизоване, воно потребує приведення його у відповідність до сучасних вимог та забезпечення утвердження в суспільстві демократичних стандартів. Українське законодавство в сфері інформації, як і будь-яке інше, потребує постійного вдосконалення. Зокрема, вже сьогодні необхідними є розробка і прийняття нормативно-правових актів, якими врегулюватимуться інформаційні відносини в мережі Інтернет.

Використані джерела:

1. Прайс Монро, Круг Питер. *Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации* / Монро Прайс, Питер Круг. – М. :

Центр демократии и государственного управления при Агентстве США по международному развитию, 2000. – 52 с.

2. Конституція України: Закон Украй-

ни від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.

4. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ / О. Нестеренко. – Х.: Акта, 2012. – 306 с.

5. Путеводитель по саморегулированию СМИ / [под ред. Аделин Улен и Джона Смита]. – М.: Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2008. – 114 с.

6. Про друковані засоби масової інформації (пресу): Закон України від 16 лис-

топада 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

7. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

8. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 12 січня 2006 р. № 3317-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

9. Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / под ред. А. Г. Рихтера. – М.: Центр „Право и СМИ”, 2000. – 461 с.

Дмитрий АНДРЕЕВ. Правовые основы государственного регулирования информационной политики.

В статье проанализировано современное отечественное законодательство, регулирующее правовые отношения информационной сферы. Кроме этого, в работе доказывается необходимость проведения поэтапной правовой деятельности по синхронизации законотворческих процессов при совершенствовании действенности СМИ. Особое внимание уделяется новым проектам нормативных актов, которые позволят закрепить демократические стандарты развития информационной сферы.

Ключевые слова: средства массовой информации, государственное регулирование, информационная политика, цензура, демократические стандарты.

Dmytro ANDREEV. Fundamental legal principles of the state regulation of information policy.

The article presents an analysis of the current national legislation, which regulates legal relations in the information sphere. In addition, the article proves the need for gradual legal work on synchronizing the legislative process to improve the work of mass media. Particular attention is given to new draft regulations that will fix democratic standards of development of information industry.

Key words: mass media, state regulation, information policy, censorship, democratic standards.

Делегація Верховного Суду Республіки Казахстан ознайомила з досвідом запровадження адміністративної юстиції в Україні

29 травня Вищий адміністративний суд України відвідала делегація Верховного Суду Республіки Казахстан на чолі з Головою суду Бектасом Бекназаровим. До складу делегації також входили суддя наглядової судової колегії у кримінальних справах Верховного Суду Республіки Казахстан Калідула Шаухаров, голова Алматинського обласного суду Тлектес Барнібаєв, заступник керівника департаменту із забезпечення діяльності судів при Верховному Суді Республіки Казахстан Нурлан Торемурат, заступник завідувача секретаріату Голови Верховного Суду Республіки Казахстан Леонід Недзвецький.

У ВАСУ з казахською делегацією зустрілися Голова Вищого адміністративного суду України Ігор Темкіжев, секретар четвертої судової палати Олександр Нечитайло, суддя, заступник голови Ради суддів адміністративних судів України Любов Гончар, керівник апарату суду Станіслав Которобай та начальник відділу міжнародно-правового співробітництва суду Світлана Пилипець.

У зустрічі також взяли участь представники Верховного Суду України – суддя, заступник Секретаря судової палати в адміністративних справах Олександр Терлецький та начальник відділу міжнародного співробітництва Ліна Губар.

Під час зустрічі сторони обговорили питання розвитку судочинства в обох країнах, зокрема, щодо розвитку адміністративної юстиції, забезпечення гарантій незалежності та ефективності судової влади, якості судових рішень, а також питання призначення суддів на адміністративні посади, судової етики та дисциплінарної відповідальності суддів.

Вітаючи гостей, Голова ВАСУ Ігор Темкіжев зазначив, що Вищий адміністративний суд України буде радий можливості співпраці з Верховним Судом Республіки Казахстан, відзначивши при цьому, що представникам наших судів уже доводилося ра-



На фото: Голова Вищого адміністративного суду України Ігор Темкіжев вітає Голову ВС Республіки Казахстан Бектаса Бекназарова

ніше зустрічатися під час міжнародних заходів. Він коротко поінформував учасників делегації з Казахстану про історію становлення та розвитку адміністративного судочинства в Україні, ознайомив їх із системою адміністративних судів, структурою ВАСУ та основними категоріями адміністративних справ. Ігор Темкіжев зазначив, що адміністративне процесуальне законодавство спрямоване на захист прав та законних інтересів осіб у публічно-правових спорах від порушень з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб. Очільник ВАСУ також звернув увагу, що незважаючи на низку позитивних змін у сфері здійснення судочинства, адміністративні суди все ще працюють із великим навантаженням. Зокрема, серед найбільш актуальних справ, які нині надходять до адміністративних судів, залишаються справи щодо соціальних виплат. За його словами, розв'язання цієї проблеми потребує подальшого удосконалення законодавства. Ігор Темкіжев також навіс статистичні дані щодо роботи апеляційних і окружних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду України.

У свою чергу Бектас Бекназаров повідомив, що в Казахстані нині триває судова реформа, яка охоплює всі сфери судочинства. Він звернув увагу на запровадження Концепції правової політики Республіки Казахстан на 2010–2020 рр., спрямованої на розвиток самостійної судової влади, розширення сфер судового захисту громадян та підвищення доступу до правосуддя. Бектас Бекназаров поінформував українських колег про систему судів у своїй країні, а також про досвід судово-правової реформи. За його словами, однією з цілей візиту делегації Верховного Суду Республіки Казахстан до нашої країни було вивчення досвіду України в реформуванні кримінально-процесуального законодавства, оскільки в Казахста-

ні готується проект нового Кримінально-процесуального кодексу і найближчим часом очікується його прийняття. Бектас Бекназаров поділився досвідом запровадження ювенальної юстиції, що сприяло зменшенню рівня підліткової злочинності та посиленню захисту прав неповнолітніх осіб у Казахстані.

Крім того, він наголосив, що наразі відбувається обговорення ідеї запровадження адміністративної юстиції в Казахстані, а тому існує велика заінтересованість у співпраці й обміні досвідом з українськими колегами, котрі брали участь у становленні адмінсудочинства і працюють у цій системі. Б. Бекназаров також зауважив, що обмін досвідом між представниками судових систем держав СНД є найбільш вдалим та ефективним.

Натомість суддя ВАСУ Любов Гончар розповіла про повноваження і порядок роботи органів суддівського самоврядування. Крім того, вона поінформувала представників Верховного Суду Республіки Казахстан про процедури обрання і призначення суддів на адміністративні посади, професійну етику та дисциплінарну відповідальність суддів, а також про функціонування в системі судоустрою України постійно діючого органу – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, до повноважень якої входить добір суддів, спеціальна підготовка та дисциплінарне провадження щодо них.

За словами Бектаса Бекназарова, у Казахстані нещодавно почав діяти схожий орган – Судове журі, утворений замість обласних дисциплінарно-кваліфікаційних колегій суддів, що дало змогу забезпечити єдність практики дисциплінарного провадження щодо суддів та більш об'єктивний розгляд дисциплінарних справ. До складу Судового журі входять 5 суддів Верховного Суду, 3 судді обласних судів та 3 судді районних судів.

Очільники судів обговорили також питання підвищення довіри громадян



Під час зустрічі (зліва направо): Леонід Недзвецький, Нурлан Торемурат, Тлектес Барпібаєв, Камдула Шаухаров, Бектас Бекназаров, Ігор Темкіжев, Любов Гончар, Станіслав Которобай та Олександр Терлецький

до судів. Зокрема, Бектас Бекназаров повідомив, що в Казахстані за підтримки Програми розвитку ООН проведено соціологічне дослідження з метою виявлення рівня довіри громадян до якості роботи судів. За результатами опитування близько 6 тисяч респондентів (підсудні, адвокати, потерпілі, інші учасники судового процесу) вдалося встановити, що 84% казахів високо оцінили здійснення правосуддя судами, хоча раніше журналісти давали менш втішні прогнози. У свою чергу Ігор Темкіжев, посилаючись на результати соціологічних досліджень, проведених в адміністративних судах України, також відзначив, що рівень довіри серед учасників судового процесу

значно вищий (більше 70%), ніж серед громадян, яким не доводилося бути учасниками судового процесу (близько 8%). На думку керівників судових установ, це свідчить про необхідність пошуку нових шляхів вдосконалення діяльності судів та покращення їх інформаційної політики з метою підвищення довіри громадян до судочинства.

На завершення зустрічі сторони висловили сподівання на успішне співробітництво між Вищим адміністративним судом України та Верховним Судом Республіки Казахстан. А Бектас Бекназаров залишив пам'ятний запис у "Книзі почесних гостей Вищого адміністративного суду України".

Відбувся візит делегації ВАСУ до Королівства Швеція з питань адміністративного судочинства

Із 14 по 19 квітня тривав візит делегації Вищого адміністративного суду України до Королівства Швеція з питань адміністративного судочинства в рамках Проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» (захід B7-2). До складу української делегації входили заступник Голови ВАСУ (глава делегації) Михайло Цуркан, суддя Конституційного Суду України Олександр Пасенюк, суддя ВАСУ, голова

Ради суддів адміністративних судів України Микола Кобилянський, суддя Людмила Черпіцька, начальник правового управління Вадим Демченко та головний спеціаліст відділу міжнародно-правового співробітництва ВАСУ Дарина Мудрак.

У рамках візиту делегація відвідала Окружний та Адміністративний суди міста Стокгольма, Апеляційний адміністративний суд Стокгольма, Апеляційний суд з розгляду міграційних спорів і Верховний адміністративний суд Швеції. В ході проведених зустрічей з представниками цих установ делегація ВАСУ отримала детальну інформацію про систему адміністративних судів Швеції, розгляд адміністративних справ та його особливості, а також організацію їх діяльності й систему підготовки суддів адмінсудів. Крім того, в усіх установах, які відвідала делегація, для представників ВАСУ було проведено оглядові екскурсії, що дало можливість ознайомитися з технічним оснащенням приміщень судів,

зокрема залів судових засідань.

На початку візиту делегація відвідала Окружний суд міста Стокгольма (суд першої інстанції загальної юрисдикції), де зустрілася з головою суду Андерсом Ека. Під час зустрічі А. Ека детально ознайомив українську делегацію з обов'язками, які виконує голова суду. Він також розповів про діяльність та завдання Ради з питань законодавства. А голова судової палати Апеляційного адміністративного суду м. Гетеборг, керівник Проекту Twinning з боку Швеції Гьоран Бодін, який супроводжував членів делегації протягом усього візиту, зробив для українських колег презентацію судової системи Швеції. Особливу увагу він приділив питанню призначення на



Члени делегації в Апеляційному адміністративному суді Стокгольма (зліва направо): Томас Кейсу, Дарина Мудрак, Гьоран Бодін, Генрік Хасселмарк, Стен Вахлквіст, Олександр Пасенюк, Михайло Цуркан, Людмила Черпіцька, Микола Кобилянський, Вадим Демченко, Моніка Лозанцик



**Під час відвідання Верховного адміністративного суду Швеції (зліва направо):
Дарина Мудрак, Вадим Демченко, Марія Андерсон, Микола Кобилянський,
Олександр Пасенюк, Макс Мелін, Томас Буль, Михайло Цуркан,
Людмила Черпіцька, Гьоран Бодін**

посаду судді та проходження складної системи підготовки кандидатів, які бажають стати суддями.

Члени делегації також зустрілися зі старшим суддею, головою відділу Адміністративного суду міста Стокгольм (суд першої інстанції з розгляду адміністративних спорів і найбільший адміністративний суд Швеції) Петером Енандером, суддею, головою департаменту цього суду Гуннаром Густафсоном та суддею Карін Кьонігсон, які також є суддями Суду з розгляду міграційних спорів міста Стокгольм, а також асистентом судді Олександром Вінгмарком.

У рамках візиту також було відвідано Апеляційний адміністративний суд Стокгольма та Апеляційний суд з розгляду міграційних спорів. Делегація зустрілася з виконувачем обов'язків Голови Апеляційного адміністративного суду Стокгольма Стеном Вахлквістом, який розповів про основні аспекти діяльності суду, керівником апарату Томасом Кейсу та помічниками судді Монікою Лозанчик та Генріком Хасселмарком. Старша суддя, керівник першого відділу цього суду Аніта Ліндер, яка брала активну участь у заходах Проєкту Twinning, що проходили в Україні й були присвячені питанням застосування

положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, представила діяльність Апеляційного суду з розгляду міграційних справ у світлі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Делегація також відвідала Верховний адміністративний суд Швеції, де зустрілася з Головою суду Максом Меліном, суддею Томасом Булем та помічником судді Марією Андерсон. Українські фахівці обговорили з Томасом Булем, який є одним із найкращих фахівців Швеції щодо застосування положень Конвенції 1950 року, питання імплементації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у правовій системі України та Швеції, а також питання застосування судами її положень та практики Європейського суду з прав людини під час розгляду адміністративних спорів.

У ході візиту члени делегації детально ознайомились із судовою системою Швеції, яка складається із судів загальної та адміністративної юрисдикції. До системи загальних судів входять 41 суд першої інстанції та 6 апеляційних судів. Очолює систему Верховний Суд Швеції. До системи адміністративних судів

Швеції входять 12 судів першої інстанції, 4 апеляційні адміністративні суди та Верховний адміністративний суд Швеції. До системи адміністративних судів належать і 3 суди з розгляду міграційних спорів у містах Стокгольмі, Мальме та Гетеборзі (незабаром буде створено четвертий суд в місті Люле), які фактично входять до складу відповідних адміністративних судів першої інстанції вказаних міст, а також Апеляційний суд з розгляду міграційних спорів міста Стокгольм, який є останньою інстанцією з розгляду цієї категорії спорів. Хоча система адмінсудів Швеції є триланковою, основна маса спорів розглядається й вирішується остаточно в першій інстанції.

Розвиток адміністративних судів у Швеції пройшов тривалий шлях. Ще в 1695 році було утворено Апеляційний адміністративний суд у Стокгольмі. Верховний адміністративний суд з'явився у 1909-му, а адміністративні суди першої інстанції – у 1979 році. Однак структура та організація цих судів була досить заплутаною і не зовсім логічною. Деякі справи розглядав Апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції, тоді як інші повинні були вирішуватися спочатку адміністративним судом, рішення якого можна було далі оскаржувати в апеляційному адміністративному суді. Цей факт і те, що робоче навантаження судів зростало в міру ускладнення справ, дали поштовх глибокому реформуванню адміністративного судового процесу на початку 1990 років. Одна з провідних ідей цієї реформи полягала в тому, що основна маса справ повинна розглядатися адміністративними судами першої інстанції. Вищі інстанції повинні лише переглядати справи, рішення в яких оскаржуються. Вважалося необґрунтованим використовувати судову інстанцію високого рівня для вирішення досить простих справ.

На відміну від України у Швеції не існує Конституційного Суду. Всі суди

країни мають повноваження при розгляді справи перевіряти ті чи інші закони на їх відповідність Конституційному закону.

Адміністративні суди першої інстанції розглядають скарги на рішення, прийняті органами місцевої чи центральної влади, такими, як Податкова інспекція Швеції, Управління соціального страхування Швеції, адміністративні ради округів та місцеві органи влади. Апеляційні адміністративні суди повинні розглядати апеляції на ухвали адміністративних судів та приймати рішення щодо них. У багатьох випадках для того, щоб справу переглянув апеляційний суд, потрібно отримати дозвіл на апеляцію, причому такий дозвіл надає сам апеляційний адміністративний суд, до якого подається апеляційна скарга. Існує три незалежні одна від одної підстави для надання дозволу на оскарження: якщо надання дозволу на перегляд рішення суду першої інстанції передбачено законом (відмову в наданні дозволу на перегляд можна оскаржити до Верховного адміністративного суду Швеції); якщо судом першої інстанції була допущена процесуальна помилка; якщо існують особливі обставини. Проте є й винятки із загального правила щодо обов'язковості отримання дозволу на оскарження – для перегляду податкової справи дозвіл не потрібен.

Верховний адміністративний суд повинен створювати прецеденти, він розглядає лише ті справи, щодо яких було надано дозвіл на оскарження. Такий дозвіл, як і у випадку апеляційного перегляду, надає сам Верховний адміністративний суд. При наданні дозволу на оскарження справи увага звертається на принциповість перегляду справи Верховним судом та можливість створення прецеденту для розгляду аналогічних справ. Кожна справа у ВАС Швеції розглядається по суті в складі п'яти судів. Якщо прийняття рішення по справі означатиме зміну правової позиції цього

суду, висловлену раніше, то така справа розглядатиметься повним складом суду.

ВАС Швеції розглядає близько 8 тис. справ на рік включно із дозволами на оскарження (з усіх справ, які надходять до цього суду, лише 2–3 відсотки отримують дозвіл на оскарження).

Основними категоріями справ, які розглядають адміністративні суди, є справи щодо податків (одна третина усіх справ), соціального забезпечення, соціальної допомоги, примусового догляду (наприклад, над розумововідсталими, особами, які зловживають алкоголем, наркотиками тощо), у сфері ювенальної юстиції. Крім того, до юрисдикції адміністративних судів також віднесено справи, що стосуються міграції. Цю категорію справ розглядають три згадані суди з розгляду міграційних спорів у містах Стокгольмі, Мальме та Гетеборзі.

Розгляд справ в адміністративних судах Швеції в основному відбувається в письмовому провадженні. Процесуальний закон передбачає, що справа повинна бути надана судді, проте не містить детальних процесуальних вимог щодо її розгляду, відтак у кожному суді (як адміністративної, так і загальної юрисдикції) робота організовується по-різному. В кожному суді створюються окремі відділи (аналог судової палати), які спеціалізуються на певних категоріях спорів. На чолі кожного відділу стоїть суддя – керівник відділу (наприклад, в Окружному суді міста Стокгольма створено 5 відділів, в Окружному адміністративному суді Стокгольма – 3 відділи, в Апеляційному адміністративному суді Стокгольма – 6 відділів). Фактично суди з розгляду міграційних спорів у містах Стокгольмі, Мальме та Гетеборзі, а також Апеляційний суд з розгляду міграційних спорів Стокгольму є прикладами таких відділів у складі відповідних адміністративних судів. У свою чергу кожен відділ може бути поділений на підвідділи

з більш вузькою судовою спеціалізацією.

Розгляд справ в адміністративних судах першої інстанції відбувається за участі трьох народних засідателів та одного судді. На відміну від України, де головуючий суддя голосує останнім, у Швеції немає черговості при голосуванні суддів і народних засідателів. Народні засідателі також беруть участь у розгляді справ в апеляційній інстанції у співвідношенні 2 суддів та троє народних засідателів, але лише в окремих категоріях справ (у сфері ювенальної юстиції, щодо поміщення у спецзаклади осіб, які зловживають алкоголем, наркотиками тощо). Головне завдання народних засідателів – врахування думки громадськості при винесенні рішення по справі. Проте в шведському суспільстві наразі дискутується питання доцільності інституту народних засідателів, оскільки їх робота дуже низько оплачується і молодь відмовляється брати в ній участь, тож частіше за все залучаються пенсіонери.

Державне мито в усіх судах Швеції не стягується.

Розгляд міграційних спорів

У Швеції існував спеціальний державний орган, який надавав статус біженця – Міграційне управління. Його рішення напряму можна було оскаржити до Уряду Швеції. У 1991 році було створено Управління з перегляду рішень Міграційного управління, яке фактично виконувало функції апеляційної інстанції й розглядало апеляційні скарги по суті. Система, яка існувала, давала особам можливість оскаржувати рішення у своїй справі до 9 разів, оскільки якщо в справі з'являлася нова інформація, її можна було переглянути. В Управлінні з перегляду рішень працювало декілька суддів, які направлялися туди з різних судів. Провадження було лише письмовим.

Проте така система критикувалася громадськістю через її закритість. Відтак було вирішено запровадити суди з розгляду міграційних спорів, до яких можна було б оскаржити рішення Міграційного управління.

Рішення судів з розгляду міграційних спорів першої інстанції, як правило, є остаточними, оскільки для перегляду їх ухвал в апеляційному суді потрібно отримати дозвіл на перегляд. І якщо за певною категорією судових справ уже склалася судова практика, то такого дозволу сторона у справі не отримає. Справи розглядаються як у письмовому, так і

в усному провадженні (в усному – близько 20 % справ). Термін розгляду справи складає, як правило, 4 місяці. Справи розглядаються одним суддею і трьома народними засідателями.

На відміну від України суд з розгляду міграційних спорів Швеції може сам вирішити питання про надання статусу біженця, надати дозвіл на перебування, тобто вирішити справу по суті, фактично підміняючи собою той владний орган, який не виконав своїх функцій. Суд також може відправити справу назад до Міграційного управління, якщо дійде висновку, що треба з'ясувати додаткову інформацію.

Участь представників Вищого адміністративного суду України в заходах міжнародно-правового співробітництва

Із початку поточного року представники Вищого адміністративного суду України брали активну участь у низці заходів з питань міжнародно-правового співробітництва.

Так, Голова ВАСУ Ігор Темкіжев та його заступник Михайло Цуркан взяли участь у двох міжнародних конференціях. Зокрема, 15 лютого в приміщенні Верховного Суду України відбулася міжнародна науково-практична конференція «Верховний Суд України і демократичне суспільство: витоки та перспективи», організована ВСУ за підтримки Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. В роботі конференції також взяли участь судді Верховного Суду, судді вищих спеціалізованих та апеляційних судів, представники зарубіжних судових установ та міжнародних організацій, народні депутати України, урядовці, провідні юристи-практики та науковці. За словами Ігоря Темкіжева, за час своєї роботи Верховний Суд України довів, що

він може не лише ефективно захищати інтереси громадян України, але й здатний до змін. Він додав, що необхідно разом продовжувати впроваджувати світові стандарти в національне судочинство, при цьому змінюючи консервативні стереотипи та недержавницькі підходи до вдосконалення законодавства, застосовувати нові технології і спільно розв'язувати фінансові проблеми, що є в судах України. Він також додав, що вирішення потребує й питання захищеності суддів та забезпечення їх належною матеріальною винагородою за їхню нелегку й відповідальну роботу, і, звісно, потрібно прагнути, щоб якість діяльності українських судів була на найвищому рівні, як того вимагає демократичний світ.

Ігор Темкіжев і Михайло Цуркан також взяли участь у міжнародній науково-практичній конференції на тему: «Роль і місце



Голова ВАСУ Ігор Темкіжев під час міжнародної науково-практичної конференції "Роль і місце вищих рад юстиції у формуванні суддівського корпусу"

вищих рад юстиції у формуванні суддівського корпусу» з нагоди 15-ї річниці утворення Вищої ради юстиції, яка відбулася 21 березня й була організована Вищою радою юстиції за підтримки Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя». Також у роботі конференції взяли участь члени Вищої ради юстиції усіх каденцій, голови та заступники голів вищих та апеляційних судів і місцевих судів м. Києва, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації, вищих навчальних закладів України, а також представники інших країн та міжнародних експертних інституцій. Під час конференції обговорювалися питання щодо статусу, способу формування, діяльності, місця вищих рад юстиції у правових системах країн, напрацювання шляхів подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства щодо Вищої ради юстиції.

Заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан взяв участь у прес-клубі на тему:

«Незалежність судової системи в Україні та рекомендації ООН» (в рамках проекту Програми розвитку ООН «Сприяння змінам через механізм Універсального періодичного огляду»), який відбувся 6 лютого в Києві. Захід було організовано Програмою розвитку ООН за підтримки Центру інформації про права людини, Судової асоціації України «Фундація сприяння правосуддю» та Посольства Великої Британії. У роботі прес-клубу взяли участь старший менеджер Програми розвитку ООН в Україні Юлія Щербініна, голова Судової асоціації України «Фундація сприяння правосуддю» Катерина Тара-

сова, координатор Вінницької правозахисної групи Дмитро Гройсман, голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, виконувач обов'язків голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Станіслав Міщенко, керівник Центру інформації про права людини Тетяна Печончик. Під час засідання прес-клубу учасники обговорили питання щодо посилення гарантій незалежності українських судів, більшої відкритості та об'єктивності судових процедур, готовності України прийняти і виконати рекомендації країн-учасниць ООН щодо покращення ситуації у сфері незалежності судової влади в рамках Універсального періодичного огляду, що є моніторинговим механізмом у сфері прав людини.

Судді ВАСУ Любов Гончар та Тетяна Шипуліна, начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипець і керівник прес-служби Марія Швенько взяли участь у завершальній

конференції проекту «Комунікації судової влади: ідеї, практика, перспективи», яка відбулася 21 січня в Києві. Захід було організовано Центром суддівських студій у рамках українсько-швейцарського про-



Людмила Черпівська і Катерина Леонтович під час зустрічі з представниками Американської торговельної палати в Україні

екту «Підтримка судової влади в Україні», який реалізовувався протягом 2010 – 2012 рр. У конференції також взяли участь директор Центру суддівських студій, керівник проекту Наталія Верещинська, голова Ради суддів України, перший заступник Голови Верховного Суду України Ярослав Романюк, Посол Швейцарії в Україні Крістіан Шененбергер, директор Швейцарського бюро співробітництва в Україні Гуідо Бельтрані, голова Вищої ради юстиції Володимир Колесничен-

ко, Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Ігор Самсін, в.о. ректора Національної школи суддів України Наталія Шукліна, голови апеляційних судів, представники громадських організацій. У ході конференції обговорювалися результати та досягнення проекту «Підтримка судової реформи в Україні».

Секретар четвертої судової палати ВАСУ Олександр Нечитайло та заступник начальника відділу забезпечення роботи цієї палати Антон Поляничко, а



Робочий момент зустрічі з представниками Американської торговельної палати в Україні

також судді ВАСУ Людмила Черпівська та Катерина Леонтович взяли участь у зустрічах з представниками Американської торговельної палати в Україні, які відбулися, відповідно, 18 лютого та 11 квітня в Києві. Учасники зустрічей обговорили проблемні питання застосування положень Податкового кодексу України, а також митні питання.

* * *

Суддя ВАСУ Олександр Мироненко взяв участь у XX міжнародній науково-практичній конференції на тему: «Актуальні питання інтелектуальної власності», яка відбулася 21 – 22 лютого в Києві. Її організаторами виступили Державна служба інтелектуальної власності України, Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) та Державне підприємство "Український інститут промислової власності". Крім того, у конференції взяли участь фахівці сфери правової охорони інтелектуальної власності України, представники європейських патентних відомств, судових і правоохоронних органів, громадських організацій та об'єднань, науковці провідних вищих навчальних закладів. У ході конференції її учасники обговорили питання розвитку законодавства у сфері інтелектуальної власності, авторського права та суміжних прав в Україні; контролю за дотриманням законодавства у сфері авторського права і суміжних прав; досудового врегулювання спорів щодо прав інтелектуальної власності шляхом медіації; захисту прав інтелектуальної власності в адміністративному порядку.

* * *

Начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипеч у складі делегації України взяла участь у 9-му засіданні Постійної українсько-литовської комісії з питань європейської інтеграції, яке відбулося 25 березня в м. Тракай (Литовська Республіка). Українську делегацію очолював Урядовий

уповноважений з питань європейської інтеграції Валерій П'ятницький, а литовську – віце-міністр закордонних справ Вітаутас Ляшкявічюс. До складу української делегації також входили Надзвичайний і Повноважний Посол України в Литовській Республіці Валерій Жовтенко, заступник директора департаменту з питань асоціації та інтеграції, заввідділом з питань реалізації євроінтеграційної політики секретаріату Кабінету Міністрів України Леся Антонюк, завідувач відділу торговельно-економічного, секторального та транскордонного співробітництва управління з питань європейської інтеграції Адміністрації Президента України Леонід Пирожков, директор департаменту Європейського Союзу МЗС України Всеволод Ченцов, заступник директора департаменту європейської інтеграції Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Марина Фарафоновна, заступник директора департаменту державної політики в галузі залізничного транспорту Міністерства інфраструктури України Олександр Федоренко і радник Посольства України в Литовській Республіці Зоя Олійник.

Основну увагу в ході засідання Комісії було приділено обговоренню широкого кола питань підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яке планується здійснити в рамках головування Литви в Раді ЄС у ході Саміту «Східного партнерства» 28–29 листопада цього року у Вільнюсі. Крім того, обговорювалися актуальні питання щодо співробітництва в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство», перспективи співпраці в транспортній сфері в контексті укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, можливості попереднього застосування положень поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС, а також питання міграційної політики, політики щодо біженців, антикорупційного просвітництва та підвищення обізнаності громадян.

Заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан узяв участь у Третньому Петербурзькому міжнародному юридичному форумі

На запрошення Голови Вищого арбітражного суду Російської Федерації Антона Іванова і Міністра юстиції Російської Федерації Олександра Коновалова заступник Голови Вищого адміністративного суду України Михайло Цуркан взяв участь у роботі Третнього Петербурзького міжнародного юридичного форуму, що відбувся 15–18 травня й був організований Вищим арбітражним судом та Міністерством юстиції РФ за підтримки Президента Російської Федерації.

Визначальною місією цього міжнародного заходу було заявлено просування ідей модернізації права, зокрема, й щодо розв'язання проблем у сфері налагодження взаємодії правових систем і напруження єдності підходів у розвитку права в умовах глобалізації.

У цьогорічному форумі взяли участь понад 2500 експертів у складі делегацій із 51 держави. Зокрема, захід відвідали глави міністерств юстиції Литви, Чехії, Словаччини, Польщі, Угорщини, Хорватії, Італії, Нідерландів. У дискусіях взяли участь міністри юстиції Болівії, Єгипту, Індії, міністр надрокористування та енергетики Буркіна-Фасо та міністр надрокористування Гвінеї.

Перший захід ділової програми «Конкуренція та співробітництво правових систем: роль права у забезпеченні розвитку суспільства, держави і економіки» відбувся 15 травня в стінах нової будівлі Державного академічного Маріїнського театру. Під час пленарного засідання глава уряду РФ Дмитро Медведев у своєму виступі зазначив, що Петербурзький юридичний форум став дійсно важливою міжнародною подією.

Він звернув увагу, що за останні роки міжнародне право зіткнулося з новими викликами, пов'язаними передусім з економічними відносинами. Розвиток ко-

мунікаційних технологій та міжнародна інтеграція створили підґрунтя для конкуренції національних юрисдикцій.

16–17 травня правознавці, судді, представники органів державної влади, провідні практикуючі адвокати і юристи, консультанти, вчені у форматі «панельних сесій» та «круглих столів» обговорювали різні питання порядку денного в галузі юриспруденції.

Варто зазначити, що цьогорічний форум відвідали представники світового суддівського співтовариства: судді арбітражних, конституційних судів, представники міжнародних судів з різних питань, що дало змогу обговорити найгостріші та найактуальніші питання в галузі правосуддя.

У роботі форуму взяли участь Голова Вищого арбітражного суду РФ Антон Іванов, Голова Конституційного суду РФ Валерій Зорькін, Голова Міжнародного кримінального суду Сонг Санг-Хьун, керівник Економічного суду СНД Людмила Каменкова, Голова Федерального арбітражного суду Московського округу Валерія Адамова, Голова Суду з інтелектуальних прав РФ Людмила Новоселова, а також судді Конституційного суду РФ, Європейського суду з прав людини.

Заступник Голови ВАС України Михайло Цуркан узяв участь у пленарно-

му засіданні, спільних конференціях та роботі «круглих столів» з таких тем, як «Проблеми інтернаціоналізації у розслідуваннях картельних змов», «Взаємодія національних судів в умовах конкуренції юрисдикцій: сучасні виклики»; «Захист конкуренції та охорона інтелектуальної власності: єдність та боротьба протилежностей», «Роль суддівського бачення у правопорядку: російський і зарубіжний досвід», «Регулювання надкористування: сприяння розвитку та перепони», «Митний союз та ВТО».

Під час роботи форуму М. Цуркан провів ряд офіційних і неформальних зустрічей із представниками судових органів, державних установ, науковцями, практикуючими юристами РФ та інших держав. У ході зустрічі з Головою Вищого арбітражного суду РФ Антоном Івановим Михайло Цуркан від імені Голови Вищого адміністративного суду України Ігоря Темкіжева висловив вдячність за запрошення до участі у форумі. У свою чергу А. Іванов висловив готовність поглиблювати співпрацю з ВАС України з питань, у яких є спільний інтерес, та інформувати про хід реформування судової системи Російської Федерації.

Під час спілкування із заступником Голови Вищого арбітражного суду РФ

Тетяною Андреевою було обговорено питання щодо практичної реалізації домовленостей про співпрацю між окремими апеляційними судами України та апеляційними арбітражними судами Російської Федерації.

Із Президентом Федеральної судової палати Німеччини Клаусом Тольксдорфом відбулася неформальна дискусія й обмін думками з проблем, пов'язаних, зокрема, із розмежуванням юрисдикцій та компетенції судів.

Також Михайло Цуркан узяв участь у зустрічі з науковцями Російської Федерації – доктором юридичних наук Артемом Карапетовим та доктором права Олександром Верещагіним, які презентували доповіді щодо застосування прецеденту в практиці російських судів та стосовно проблемних питань щодо судового розсуду при розгляді спорів, вирішення яких ускладнюється через недосконале законодавство.

Як відзначив Михайло Цуркан, в ході численних зустрічей обговорювалися проблеми розвитку адміністративного судочинства України, підкреслювалася схожість завдань, що є актуальним особливо з огляду на те, що до російського парламенту внесено законопроект про адміністративне судочинство.

Співпраця з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва

13 лютого у ВАСУ відбулася зустріч Голови Вищого адміністративного суду України Ігоря Темкіжева із заступником директора Німецького фонду міжнародного правового співробітництва Штефаном Хюльсхорстером, під час якої сторони домовилися про продовження співпраці у 2013 році.

Від Вищого адміністративного суду України у зустрічі також взяли участь судді Валентина Ємельянова та Вален-

тина Тракало, начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипець і заступник начальника



Під час зустрічі

цього відділу Володимир Бондарчук.

Делегацію Німецького фонду представляли менеджер проектів фонду по Україні Вольфрам Гертіг та юридичний консультант Геннадій Рижков.

Вітаючи гостей, Голова ВАСУ Ігор Темкіжев подякував за довготривалу та плідну співпрацю, зокрема, допомогу в проведенні семінарів, «круглих столів», організацію візитів суддів адміністративних судів України до Німеччини з метою ознайомлення з роботою адміністративних судів ФРН та фахових зустрічей з німецькими суддями з питань адміністративного процесуального права.

Особливу вдячність І. Темкіжев висловив за підтримку в організації міжнародної науково-практичної конференції «Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права» з нагоди 10-ї річниці утворення Вищого адміністративного суду України (29 – 30 листопада, м. Київ), в якій взяли участь понад 250 представників із 12 держав та 4 міжнародних організацій.

Ігор Темкіжев також коротко поін-

формував членів делегації про деякі підсумки діяльності адміністративних судів у 2012 році, зокрема про зменшення надходження матеріалів до ВАСУ на 12% у порівнянні з аналогічним показником 2011 року. За його словами, якщо така тенденція збережеться протягом наступних двох років, це дозволить вирішити проблему надмірного навантаження суддів, що, в свою чергу, позитивно вплине на якість роботи суду, зазначив очільник ВАСУ.

У свою чергу заступник директора Німецького фонду Штефан Хюльсхорстер подякував за високу оцінку співпраці між ВАСУ та Фондом, звернувши увагу на цінність колегіального обміну досвідом, коли українські судді знайомляться із роботою судів у Німеччині, а їх німецькі колеги стажуються в Україні. Як приклад він навів відвідування німецькими суддями адміністративних судів у Харкові, Донецьку, Дніпропетровську і Севастополі.

Сторони домовилися продовжити співробітництво з організації семінарів в

Україні із запрошенням німецьких суддів з питань адміністративного процесуального права, а також щодо організації роботи судів. Окрім того, представники Фонду запропонували таку форму співпраці, як короткострокові фахові зустрічі, коли судді можуть обговорити проблемні питання судової практики в певній галузі матеріального адміністративного права, а також запросили суддів адмінсудів України поділитися досвідом у сфері адміністративного судочинства з молдовськими колегами, оскільки Німецьким фондом здійснюються заходи з підтримки впрова-

колегами позовів щодо мирних зібрань, досвідом примирення сторін (медіацією), а також напрацюваннями щодо спілкування німецьких суддів із представниками ЗМІ.

У рамках співпраці Вищого адміністративного суду України з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва 28 травня в Одесі відбувся українсько-німецький семінар з актуальних питань здійснення адміністративного судочинства, який проходив в Одеському окружному адміністративному суді.



Учасники семінару

дження в Молдові адміністративної юстиції. Такий тристоронній формат співпраці може бути особливо корисним для всіх учасників, зокрема досвід України з розбудови системи спеціалізованого адміністративного судочинства викликає значний інтерес у сусідній державі, оскільки на цьому шляху країнам пострадянського простору доводиться вирішувати багато схожих питань.

Зі свого боку українська сторона висловила бажання детальніше ознайомитися з практикою вирішення німецькими

У ньому взяли участь заступник Голови Вищого адміністративного суду України Михайло Цуркан, секретар другої судової палати, секретар Пленуму ВАСУ Михайло Смокович, начальник управління вивчення судової практики та судової статистики Наталія Богданюк, заступник начальника відділу міжнародно-правового співробітництва Володимир Бондарчук, голова Одеського апеляційного адміністративного суду Віктор Алексєєв та судді цього суду, судді Миколаївського, Одеського та Херсонського

окружних адміністративних судів.

З боку Федеративної Республіки Німеччина у заході взяли участь президент Вищого адміністративного суду землі Рейнланд-Пфальц Ларс Броккер, президент Адміністративного суду м. Трір Георг Шмідт, а також заступник директора Німецького фонду міжнародного правового співробітництва Штефан Хюльсхорстер та юридичний консультант цього Фонду в Україні Геннадій Рижков.

Під час семінару українські та німецькі судді мали змогу обговорити та обмінятися досвідом з таких питань, як законодавче регулювання та практична реалізація в судовій практиці адміністративних судів України і Німеччини принципу офіційності (офіційного дослідження обставин справи судом); проблеми та сучасне становище законодавчого регулювання і судової практи-

ки у сфері розгляду так званих масових справ (проваджень) адміністративними судами України та Німеччини; теоретичні засади розмежування публічно-правових та приватно-правових спорів та їх практична реалізація в судовій практиці адміністративних судів України і ФРН; адміністративне процедурне право як засіб розвантаження адміністративного судочинства в Німеччині та Україні; стан законопроектних робіт у цій галузі в Україні.

На думку організаторів семінару, проведення таких заходів сприятиме ефективнішому функціонуванню адміністративної юстиції в Україні, а плідне співробітництво Вищого адміністративного суду України з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва й надалі сприятиме розв'язанню нагальних проблем адміністративного судочинства в Україні.

Заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан зустрівся з місією Агентства США з міжнародного розвитку

9 квітня 2013 року у Вищому адміністративному суді України відбулася зустріч заступника Голови ВАСУ Михайла Цуркана з місією Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), яку представляв її колишній директор, фахівець у питаннях міжнародного розвитку Алекс Ньютон. З боку ВАСУ у зустрічі також взяли участь суддя Тетяна Чумаченко, начальник управління організаційно-протокольного забезпечення Пленуму, зборів суддів, НКР та інших заходів Лариса Олійник і начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипець.

Метою зустрічі стало обговорення впровадження з 2012 року Проекту USAID «Справедливе правосуддя» та його результатів. У ході розмови Михайло Цуркан відзначив, що двостороння спів-

праця між ВАСУ та USAID має для адміністративної юстиції України надзвичайно велике значення. За період 2006–2013 рр. було спільно реалізовано чимало заходів та проектів, що позитивно вплинуло на

становлення й розвиток адміністративної юстиції в Україні. З 2006 по 2011 роки співробітництво з USAID відбувалося в рамках надзвичайно успішного Проекту «Україна: верховенство права», що передував нинішньому Проекту «Справедливе правосуддя». Тому не лише для ВАСУ, а й для всієї судової влади України, важливим стало продовження співпраці в рамках нового проекту USAID, наголосив М. Цуркан.

Він також зазначив, що в період 2012 – 2013 рр. Вищим адміністративним судом України у співпраці з проектом USAID «Справедливе правосуддя» було організовано 2 конференції та 9 семінарів. Крім того, представники адміністративних судів взяли участь ще в 9 заходах (конференціях, семінарах, «круглих столах»), які проводилися за підтримки проекту USAID «Справедливе правосуддя» іншими органами судової влади.

Із найбільш важливих заходів, здійснених у рамках проекту USAID «Справедливе правосуддя», Михайло Цуркан відзначив організацію та проведення науково-практичної конференції «Вибори – 2012: застосування законодавства», яка відбулася 8 червня в Києві, та дев'яти регіональних семінарів на базі всіх апеляційних адміністративних округів (червень – липень 2012 р.). У цих семінарах взяли участь представники всіх окружних та апеляційних адміністративних судів України, а також судді місцевих судів загальної юрисдикції, які спеціалізуються на розгляді виборчих спорів. Як лектори під час семінарів виступили судді ВАСУ, апеляційних адміністративних судів, а також відомі експерти в цій сфері. То були перші навчання для суддів з питань виборчого законодавства такого масштабу, при цьому були охоплені всі області та АР Крим. Всього навчання пройшли близько 600 осіб, зазначив Михайло Цуркан.

Не менш важливим заходом стало проведення міжнародної науково-практичної

конференції «Роль та вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права» з нагоди 10-ї річниці утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29 – 30 листопада 2012 р.), в якій взяли участь понад 250 учасників з 12 держав (Україна, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Литва, Молдова, Німеччина, Польща, Росія, США, Франція, Швеція), а також представники провідних міжнародних організацій (Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Міжнародна організація з міграції, Європейський суд з прав людини), наголосив М. Цуркан. Конференція відбулася за підтримки Проекту USAID «Справедливе правосуддя» та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва.

У свою чергу Тетяна Чумаченко поділилася позитивними враженнями щодо заходів Проекту USAID з питань етики суддів, зокрема, щодо засідань «круглого столу» з метою обговорення робочого проекту Кодексу професійної етики судді, які були проведені Радою суддів України за підтримки Проекту «Справедливе правосуддя» 17 травня в Одесі, 12 – 13 липня в Івано-Франківську, 31 серпня в Чернігові. До того ж, Т. Чумаченко вже тривалий час сама є тренером на навчальних заходах, що проводяться з цієї теми за сприяння проектів USAID.

Зі свого боку Лариса Олійник поінформувала присутніх про діяльність робочої групи з розробки системи оцінки якості функціонування суду (діє при Державній судовій адміністрації України за підтримки Проекту «Справедливе правосуддя»), в засіданнях якої вона бере активну участь.

Наприкінці зустрічі сторони висловили сподівання на продовження плідної та успішної співпраці з проектом USAID «Справедливе правосуддя» в цьому та наступних роках.

У Вищому адмінсуді обговорено перспективи співпраці в рамках проекту Ради Європи «Посилення незалежності, ефективності та професіоналізму системи правосуддя в Україні»

Під час двосторонньої зустрічі 24 квітня представники Вищого адміністративного суду України та Ради Європи обговорили перспективи співпраці в ході реалізації даного проекту, що впроваджується департаментом з питань правосуддя та правової співпраці Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи і є також частиною Плану дій Ради Європи для України на 2008–2011 та наступні роки.

У зустрічі з боку ВАСУ взяли участь секретар другої судової палати, секретар Пленуму ВАСУ Михайло Смокович, заступник голови Ради суддів адміністративних судів України Любов Гончар, начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипець та заступник начальника цього відділу Володимир Бондарчук. Раду Європи на зустрічі представляли голова відділу з питань зміцнення правосуддя департаменту з питань правосуддя та правового співробітництва Генерального директорату з питань правосуддя та людської гідності Ради Європи Наталія Вутова, експерт проекту Ради Європи «Посилення незалежності, ефективності та професіоналізму судової влади в Україні» Довідас Віткаускас та менеджер згаданого проекту Андрій Кавакін.

Довідас Віткаускас, зокрема, поінформував, що проект передбачатиме три компоненти, а саме: поліпшення судового самоврядування в Україні щодо структури та прозорості судових інститутів самоврядування і стимулювання більш широкої співпраці з інститутами громадянського суспільства, які беруть участь у реформі системи правосуддя в Україні; підвищення професіоналізму

судової системи шляхом вдосконалення системи підготовки суддів на її різних етапах (добір кандидатів на посаду судді, розробка навчальних програм для суддів, які призначаються на посаду вперше та безстроково); сприяння проведенню судової реформи у відповідності з європейськими стандартами, зокрема, щодо інституційного складу Вищої ради юстиції, процедури призначення суддів, а також порядку застосування дисциплінарної відповідальності до суддів, сприяння в проведенні конституційної реформи та в підготовці проектів законів або змін до них.

У свою чергу Михайло Смокович висловив вдячність Раді Європи за сприяння інституційним і законодавчим реформам, спрямованим на приведення українського сектору правосуддя у відповідність із європейськими стандартами та, зокрема, за допомогу в розбудові адміністративної юстиції. Він також запропонував у рамках проекту з урахуванням європейського досвіду опрацювати поняття «порушення суддею присяги судді» з метою подальшого внесення відповідних змін до законодавства України, зазначивши, що на сьогодні це поняття в Україні не має чіткого визначення, хоча

суддів звільняють з таким формулюванням.

Натомість Любов Гончар відзначила зацікавленість Ради суддів адміністративних судів у співпраці з проектом Ради Європи, зокрема, з питань матеріального і фінансового забезпечення судів, формування кадрового резерву для призначення суддів на адміністративні посади,

а також щодо організації роботи суду та надання методичної допомоги судам нижчих інстанцій.

Наприкінці зустрічі сторони висловили сподівання на подальшу плідну співпрацю в рамках проекту «Посилення незалежності, ефективності та професіоналізму системи правосуддя в Україні» та його успішну реалізацію.

Триває співробітництво адміністративних судів України з Міжнародною організацією з міграції

У рамках співпраці ВАСУ з Представництвом МОМ в Україні за проектом «Україна як країна призначення. Зміцнення потенціалу адміністративних судів та міліції міграційного контролю» в лютому – березні 2013 року було проведено два регіональні семінари для суддів адміністративних судів та місцевих загальних судів, присвячені питанням виявлення та захисту іноземців, які постраждали від торгівлі людьми, аналізу судової практики у справах щодо видворення з території України цієї категорії осіб.

19–20 лютого у Львові відбувся перший із зазначених семінарів. До участі в ньому було запрошено суддів адміністративних та місцевих загальних судів Вінницької, Волинської, Івано-Франківської, Житомирської, Закарпатської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Рівненської, Тернопільської, Чернівецької, Херсонської та Хмельницької областей. Від Вищого адміністративного суду України у семінарі взяв участь суддя ВАСУ Микола Мойсюк, який провів для слухачів детальний аналіз Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «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». Заступник Координатора Програми протидії торгівлі людьми Представництва МОМ в Україні Оксана Горбунова і спеціаліст з питань політики та програми протидії торгівлі людьми Представництва МОМ в Україні Ольга Стрельцова ознайомили суддів з основними тенденціями щодо торгівлі людьми в Україні як країні призначення. Крім того, із доповіддю на тему «Кримінально-правова характеристика торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини та відмежування торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини від суміжних складів злочинів» виступив професор кафедри підтримання держав-

ного обвинувачення та нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах Національної академії прокуратури України Андрій Орлеан. У свою чергу експерт Представництва МОМ в Україні і Ради Європи, адвокат Віталій Касько висвітлив питання стосовно особливостей захисту іноземних громадян, потерпілих від торгівлі людьми в Україні, під час провадження у кримінальних справах.

Аналогічний регіональний семінар для суддів адміністративних та місцевих загальних судів Чернігівської, Черкаської, Кіровоградської, Сумської, Полтавської, Дніпропетровської, Запорізької, Харківської, Донецької, Луганської, Київської областей та Автономної Республіки Крим відбувся 5–6 березня в Харкові. З боку ВАСУ в ньому в якості лекторів взяли участь судді ВАСУ Валентина Ємельянова та Микола Мойсюк.

Окрім того, 13 березня відбувся всеукраїнський «круглий стіл» «Правові та практичні аспекти гарантування прав іноземцям, постраждалим від торгівлі людьми», організований Представництвом МОМ в Україні спільно з Офісом Верховного Комісара ООН з прав людини, в якому від Вищого адміністративного суду України взяли участь суддя Валентина Ємельянова та головний спеціаліст відділу міжнародно-правового співробітництва Дарина Мудрак. З вітальним словом під час відкриття «круглого столу» виступили голова місії

МОМ в Україні Мафред Провазі, директор департаменту з питань дослідження і прав на розвиток Офісу Верховного Комісара ООН з питань людини Марсія Кран, виконувач обов'язків начальника департаменту карного розшуку МВС України Сергій Редька та голова Комітету Верховної Ради України по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією Віктор Чумак.

Учасникам «круглого столу» було представлено детальний огляд основних тенденцій та проблем торгівлі людьми в Україні. Радник з питань протидії торгівлі людьми Офісу Верховного Комісара ООН з питань прав людини Юла Хаддадін презентувала рекомендовані принципи та норми захисту прав людини в контексті явища торгівлі людьми, а також детально проаналізувала тему «Особи, постраждалі від торгівлі людьми, як жертви порушення прав людини: незастосування затримання та судового переслідування за участь постраждалих у протиправній діяльності, пов'язаній із вживанням заходів впливу».

Під час дискусії відбулося обговорення основних проблемних питань, пов'язаних із захистом прав осіб, постраждалих від торгівлі людьми, які існують в Україні на законодавчому та правозастосовчому рівнях. За її результатами учасниками було вироблено низку рекомендацій для подальших дій щодо гарантування в Україні прав іноземців, постраждалих від торгівлі людьми.

**Матеріали рубрики “Міжнародне співробітництво” підготовлені працівниками відділу міжнародно-правового співробітництва ВАСУ
С. Пилипець, В. Бондарчуком, Д. Мудрак, А. Іваненко**

ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

20 травня 2013 року

м. Київ

№ 8

**Про окремі питання юрисдикції
адміністративних судів**

Із метою забезпечення правильно-го й однакового визначення юрисдикції адміністративних судів Пленум Вищого адміністративного суду України

ПОСТАНОВЛЯЄ**дати судам такі роз'яснення:**

1. За приписами частини першої статті 55, частини третьої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Із метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

2. За змістом частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Законодавство не містить визначення терміну «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування

характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватно-правовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

3. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

4. Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відме-

жування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене в пункті 1 частини першої статті 3 КАС України;
- визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині першій статті 17 КАС України;
- встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина друга статті 17 КАС України);
- встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмету адміністративної юрисдикції (частина третя статті 17 КАС України).

Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема статтею 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», статтями 28, 30 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання», частинами четвертою, п'ятою статті 82 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження».

5. Публічно-правові спори щодо конституційності законів, міжнародних договорів, підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Згідно зі статтею 14 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до

компетенції судів загальної юрисдикції.

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 17, частини першої статті 171 та частини першої статті 171¹ КАС України до юрисдикції адміністративних судів належить вирішення питання щодо законності (крім конституційності) підзаконних правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративні суди повинні враховувати те, що в порядку адміністративного судочинства не можуть бути оскаржені і переглянуті правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо їх конституційності. Проте у справах щодо оскарження підзаконних правових актів інших суб'єктів владних повноважень адміністративний суд може перевіряти їх відповідність Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим в Україні, законам України та іншим правовим актам вищої юридичної сили.

6. Президент України Указом від 24 грудня 2012 року № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» постановив утворити Міністерство доходів і зборів України, реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України, а також поклавши на це міністерство функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство доходів і зборів Украї-

ни, затвердженого Указом Президента України від 18 березня 2013 року № 141, Міністерство доходів і зборів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство доходів і зборів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань:

- забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики;
- забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Пункт 7 цього Положення визначає, що це Міністерство здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи.

Аналіз викладеного вказує, що правовідносини, які виникають під час виконання Міністерством доходів і зборів України та його територіальними органами покладених на них завдань, є публічно-правовими, а справи зі спорів між суб'єктами цих відносин є адміністративними.

7. Державна реєстрація є одним із способів впливу держави на формування та розвиток публічно-правових відносин.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (далі – Закон № 755-IV) дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно

від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб-підприємців.

Частина друга цієї норми містить застереження про можливість встановлення законом особливостей державної реєстрації об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань), політичних партій, державних органів та органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, банків, торгово-промислових палат, фінансових установ (у тому числі кредитних спілок), бірж, інших установ та організацій.

Зазначені вище суб'єкти, для яких законом встановлено особливості державної реєстрації, набувають статусу юридичної особи лише з моменту їх державної реєстрації у порядку, встановленому Законом № 755-IV (частина третя статті 3 цього Закону).

У зв'язку з цим суди повинні враховувати таке.

7.1. Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 755-IV державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

За визначенням, наведеним в абзаці четвертому статті 1 цього Закону, державний реєстратор – це посадова особа, яка відповідно до цього Закону від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Частиною першою статті 5 Закону № 755-IV державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті місь-

кої ради міста обласного значення або в районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи-підприємця.

Виходячи з повноважень державного реєстратора, визначених статтею 6 цього Закону, підлягають розгляду адміністративними судами спори з приводу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, змін до установчих документів юридичних осіб та зміни імені або місця проживання фізичних осіб-підприємців, припинення юридичних осіб та підприємницької діяльності фізичними особами-підприємцями, зміни мети установи у встановленому законом порядку тощо.

Необхідно звернути увагу судів, що з 1 липня 2013 року наберуть чинності підпункти 1–4 та 7–8 пункту 28 розділу I Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5461-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» в редакції від 3 лютого 2013 року. Однак варто враховувати, що в цьому разі юрисдикція адміністративних судів не зміниться.

7.2. Особливості реєстрації громадських об'єднань визначені статтею 12 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (далі – Закон № 4572-VI).

Відповідно до частини двадцять другої вказаної статті рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації, прийняті (вчинені) на підставі цієї статті, можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому КАС України.

У порядку адміністративного судочинства розглядаються справи про заборону громадського об'єднання, про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації (статті 28, 30 Закону № 4572-VI).

Адміністративними є також справи зі спорів з приводу реєстрації та припинення об'єднань, особливості регулювання яких визначені законами України від 5 квітня 2001 року № 2365-III «Про політичні партії в Україні», від 22 червня 2012 року № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», від 5 липня 2012 року № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та від 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР «Про торгово-промислові палати в Україні».

7.3. У межах здійснення контрольних функцій органи державної податкової служби в установленому законом порядку мають право звертатися до суду про винесення судового рішення щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців (абзац другий пункту 67.2 статті 67 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI).

Спори, що виникають у цих відносинах, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

7.4. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відповідно до пункту 52 статті 8 Закону України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» має право подавати позов до суду про припинення юридичної особи-емітента.

Ці спори є публічно-правовими та належать до юрисдикції адміністративних судів.

8. Відповідно до абзацу другого час-

тини першої статті 2 Закону України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон № 1952-IV) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

За змістом статті 9 цього Закону державний реєстратор є державним службовцем, крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються (делегуються) функції державного реєстратора прав на нерухоме майно.

Відповідно до частини другої статті 30 цього Закону дії або бездіяльність державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця можуть бути оскаржені до суду. Суди повинні мати на увазі, що під діями також слід розуміти рішення, прийняті зазначеними суб'єктами владних повноважень з питань реєстрації.

Спори, які виникають у цих відносинах, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

9. За змістом статті 126 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, статті 19 Закону № 1952-IV (до внесення змін згідно із Законом України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр») державні акти на право власності або постійного користування на земельну ділянку у випадках, встановлених законом, є підставою для державної реєстрації цих прав. Ці акти видаються спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади у галузі земельних ресурсів – Державним агентством земельних ресурсів України.

Видача державних актів на право влас-

ності або постійного користування на земельну ділянку здійснювалася за єдиною визначеною процедурою, встановленою Інструкцією про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затвердженою наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 травня 1999 року № 43, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 4 червня 1999 року за № 354/3647.

Таким чином ознаками цих державних актів є:

- видача органом виконавчої влади;
- видача в межах процедури державної реєстрації права власності, користування, що виникло на підставі правовстановлювального документа;
- єдиний порядок оформлення;
- фіксування факту державної реєстрації права власності на землю або користування землею.

Оскільки порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, то спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу їх видачі підлягають розгляду адміністративними судами.

10. Згідно з пунктом 1 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 439, Державна архітектурно-будівельна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з питань державно-

го архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Відповідно до пункту 3 цього Положення основними завданнями Державної архітектурно-будівельної інспекції України є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства, а саме:

- здійснення в межах своїх повноважень державного контролю за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил із зазначених питань;
- виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- внесення Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України пропозицій щодо формування політики із відповідних питань.

Викладене вказує, що зазначені правовідносини є публічно-правовими, а справи зі спорів, що виникають між суб'єктами цих відносин, є адміністративними.

У зв'язку з цим юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи за участю Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів, у тому числі й ті, які виникають під час виконання повноважень:

- у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (закони України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII «Про основи містобудування», від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», від 20 травня 1999 року № 687-XIV «Про архітектурну діяль-

ність», від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», частина восьма статті 4 Закону України від 25 грудня 2008 року № 800-VI «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», частина п'ята статті 11 Закону України від 5 листопада 2009 року № 1704-VI «Про будівельні норми»);

- у сфері ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури (стаття 17 Закону України від 20 травня 1999 року № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», Закон України від 1 червня 2000 року № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

11. Відповідно до абзацу першого частини сьомої статті 376 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV у разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може постановити рішення, яким зобов'язати особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову.

Згідно з підпунктом 3 пункту «б» частини першої статті 31 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97-ВР) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій, зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної

документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу.

Із наведених норм законодавства вбачається, що спори, які виникають з приводу самочинного будівництва, є публічно-правовими, оскільки виникають за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує у спірних відносинах надані йому законодавством владні управлінські функції стосовно забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Справи за позовом такого суб'єкта належать до юрисдикції адміністративних судів.

12. З аналізу норм статті 26 Закону № 280/97-ВР, статті 6 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», частини першої статті 116 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III випливає, що управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури.

Відповідно до положень статей 13, 14 Конституції України, статей 177, 181, 324, глави 30 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV, статті 148 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV власниками землі є держава, Автономна Республіка Крим та територіальні громади. Конституційний Суд України в Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини

першої статті 17 КАС України вирішив, що органи місцевого самоврядування у земельних відносинах з громадянами та юридичними особами, в тому числі щодо вирішення питань розпорядження, передачі у власність, у користування земельних ділянок, а також їх вилучення, виступають виключно як суб'єкти владних повноважень.

Земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Відповідно до статті 69 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання.

З урахуванням цього Рішення Конституційного Суду України такі правила визначення юрисдикції адміністративних судів поширюються і на земельні спори за участю місцевих державних адміністрацій.

13. Справи у справах про захист порушених, невизнаних або оспорюваних інтересів, що виникають із житлових правовідносин, згідно з частиною першою статті 15 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV розглядаються за правилами цивільного судочинства, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

З огляду на положення частини другої статті 17 КАС України спори, в яких урегульовані нормативно визначеною процедурою управлінські дії суб'єкта владних повноважень, пов'язані з реалізацією житлових прав фізичних осіб (щодо обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, нагляду і контролю за забезпеченням реалізації права громадян

України на житло, додержання правил користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків тощо), є публічно-правовими і розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

13.1. Згідно з пунктом 2 частини другої статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Пунктом 15 частини першої статті 3 КАС України через види публічної служби визначено її поняття.

Особливий порядок забезпечення осіб публічної служби житлом, встановлений частиною шостою статті 49 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру», статтею 132 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», частиною п'ятою статті 22 Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію», статтею 12 Закону України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», пов'язаний із проходженням ними публічної служби.

З урахуванням викладеного вимоги, пов'язані із забезпеченням відповідно до вказаних законів осіб публічної служби житлом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

14. Стаття 55 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (далі – Закон № 1105-XIV) встановлює, що спори щодо визначення класу професійного ризику виробництва, а також щодо розміру шкоди та прав на її відшкодування, накладення штрафів та з інших питань вирішуються в судовому

порядку.

Відповідно до статей 15, 241 Закону № 1105-XIV Фонд соціального страхування від нещасних випадків є некомерційною самоврядною організацією, наділений повноваженнями щодо: віднесення страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; проведення перевірок дотримання підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності, виду економічної діяльності та господарювання порядку використання страхових коштів, перерахованих Фондом; проведення перевірок достовірності поданих страхувальниками відомостей про види економічної діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання для віднесення страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; отримання необхідних пояснень (у тому числі в письмовій формі) з питань, що виникають під час перевірки; застосування фінансових санкцій та накладення адміністративних штрафів відповідно до закону.

За приписами частин дванадцятої–чотирнадцятої статті 17 Закону № 1105-XIV рішення правління Фонду, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання всіма страхувальниками та застрахованими, а також можуть мати характер регуляторного або нормативно-правового акта.

З огляду на те, що Фонд соціального страхування від нещасних випадків наділений контролюючими функціями та правом видання обов'язкових для страхувальників нормативно-правових актів, спори за його участі та участі його робочих органів розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

15. У розумінні статті 1 Закону України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV

«Про реабілітацію інвалідів в Україні» медико-соціальна експертиза – це визначення на основі комплексного обстеження усіх систем організму конкретної особи міри втрати здоров'я, ступеня обмеження її життєдіяльності, викликаного стійким розладом функцій організму, групи інвалідності, причини і часу її настання, а також рекомендацій щодо можливих для особи за станом здоров'я видів трудової діяльності та умов праці, потреби у сторонньому догляді, відповідних видів санаторно-курортного лікування і соціального захисту для найповнішого відновлення усіх функцій життєдіяльності особи.

Статтею 3 Закону України від 21 березня 1991 року № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» інвалідність, як міра втрати здоров'я, визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до підпункту 6.13 пункту 6 та абзацу двадцять третього підпункту 8.8 пункту 8 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 467, Міністерство охорони здоров'я відповідно до покладених на нього завдань проводить медико-соціальну експертизу з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності особи та затверджує порядок її проведення.

Медико-соціальну експертизу відповідно до абзацу першого пункту 4 Положення про медико-соціальну експертизу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317, проводять медико-соціальні експертні комісії (далі – комісії), з яких утворюються в установленому порядку центри (бюро), що належать до закладів охорони здоров'я при Міністерстві охоро-

ни здоров'я Автономної Республіки Крим, управліннях охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Комісії перебувають у віданні Міністерства охорони здоров'я України і утворюються за таким територіальним принципом: Кримська республіканська; обласні; центральні міські у м. Києві та Севастополі; міські, міжрайонні, районні комісії (абзац третій пункту 4 згаданого Положення).

Абзац четвертий пункту 10 цього Положення визначає, що комісія складається з представників Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, а також військово-медичної служби Служби безпеки України та військово-медичного підрозділу Служби зовнішньої розвідки у разі розгляду медичних справ стосовно потерпілих на виробництві чи пенсіонерів з числа військовослужбовців Служби безпеки України або Служби зовнішньої розвідки. У проведенні медико-соціальної експертизи беруть участь також представники Пенсійного фонду України, органів державної служби зайнятості та, в разі потреби, працівники науково-педагогічної та соціальної сфери.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV «Про реабілітацію інвалідів в Україні» рішення медико-соціальних експертних комісій є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, реабілітаційними установами незалежно від типу і форми власності.

Таким чином рішення медико-соціальних експертних комісій спрямовані

на забезпечення реалізації державної політики у сфері реабілітації інвалідів, створення правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їхніх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посиленій трудовій та громадській діяльності, а тому вони мають публічний характер та підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства.

16. Відповідно до частини першої статті 58 Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV) Пенсійний фонд України є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, проводить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготує документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені цим Законом і статуту Пенсійного фонду.

Кошти Пенсійного фонду відповідно до статті 73 згаданого Закону використовуються на виплату пенсій, передбачених цим Законом, надання соціальних послуг, передбачених цим Законом, фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду, оплату послуг з виплати та доставки пенсій, формування резерву коштів Пенсійного фонду.

Відповідно до пункту 1.1 розділу 1 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах, затвердженого постановою правління

Пенсійного фонду України від 30 квітня 2002 року № 8-2, управління Пенсійного фонду України у районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах є органами Фонду, підпорядкованими відповідно головним управлінням Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, що разом з цими управліннями утворюють систему територіальних органів Фонду.

Серед основних завдань управління, відповідно до пункту 2.1 згаданого Положення, зокрема, є: облік платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; збір та ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших коштів, призначених для пенсійного забезпечення; призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного утримання суддям у відставці і підготовка документів для їх виплати; забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Фонду та інших джерел, визначених законодавством; ефективне та цільове використання коштів Фонду, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів, призначених для пенсійного забезпечення.

Як вбачається з пункту 2.2 цього Положення, управління, відповідно до покладених на нього завдань, серед іншого контролює дотримання платниками єдиного внеску вимог законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску надходження страхових внесків, єдиного внеску та інших платежів до Фонду від підприємств, установ, організацій та гро-

мадян, збирає у встановленому порядку відповідну звітність, проводить планові та позапланові перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів та інших документів щодо правильності нарахування та сплати страхових внесків, єдиного внеску, призначення (перерахунку) і виплати пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Фонду та інших джерел, визначених законодавством, цільового використання коштів Фонду в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій (підпункт 5).

Отже, відповідно до покладених завдань і функцій, Пенсійний фонд України є суб'єктом владних повноважень у цій сфері правовідносин, а спори, що виникають між учасниками цих відносин, є публічно-правовими, тому їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів.

16.1. Пунктом 2 Прикінцевих положень Закону № 1058-IV встановлено, що пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, та за результатами атестації робочих місць, на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років, які відповідно до законодавства, що діяло раніше, мали право на пенсію на пільгових умовах або за вислугу років, здійснюється згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.

У той же час законодавець передбачив, що до запровадження такого пенсійного забезпечення пенсії вказаним особам

призначаються відповідно до норм цього Закону, а покриття витрат на виплату і доставку цих пенсій здійснюється у порядку, що діяв до набрання чинності цим Законом.

За змістом статті 23 Закону № 1058-IV спори, що виникають із правовідносин за цим Законом, вирішуються органами Пенсійного фонду та в судовому порядку.

Спір управління Пенсійного фонду України з роботодавцем про стягнення витрат на виплату та доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, є публічно-правовим та підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

16.2. Частина перша Закону № 1058-IV встановлює, що суми пенсій, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку пенсіонера або подання страхувальником недостовірних даних, можуть бути повернуті пенсіонером добровільно або стягуються на підставі рішень територіальних органів Пенсійного фонду чи в судовому порядку.

Право на звернення до суду з позовами про стягнення надміру виплачених коштів впливає з функцій контролю за витрачанням коштів цього фонду, тобто у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій. У зв'язку з цим через публічно-правовий характер спірних відносин вирішення таких спорів належить до юрисдикції адміністративних судів.

17. Фонд соціального захисту інвалідів відповідно до пункту 1 Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 року № 129 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 квітня 2011 року за № 528/19266, є бюджетною установою, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Державною службою з питань інвалідів та ветеранів України.

Відповідно до покладених завдань

(пункт 5 цього Положення) цей Фонд, серед іншого, координує та контролює роботу територіальних відділень Фонду соціального захисту інвалідів, у тому числі щодо: збору сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання підприємствами, установами, організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів; облік зазначених сум адміністративно-господарських санкцій та пені і використання шляхом надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів, забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, фінансування заходів, спрямованих на фізкультурно-спортивну реабілітацію інвалідів, фінансування витрат на професійну підготовку, підвищення кваліфікації і перепідготовку інвалідів та інші заходи, визначені законом.

Частина перша статті 20 Закону України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» встановлює, що підприємства, установи, організації, в тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих інвалідів менша ніж встановлено нормативом, передбаченим статтею 19 цього Закону, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції, сума яких визначається в розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, установі, організації, в тому числі підприємстві, орга-

нізації громадських організацій інвалідів, фізичної особи, яка використовує найману працю, за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда і не зайняте інвалідом.

Частина дев'ята цієї статті визначає, що спори, які виникають із правовідносин за статтями 19, 20 цього Закону, вирішуються Фондом або в судовому порядку.

Отже, враховуючи публічно-правовий характер цих відносин, такі справи розглядаються адміністративними судами.

18. Прокурорський нагляд є видом державної діяльності прокурора, а тому справи про оскарження постанови прокурора, яка приймається для здійснення перевірки, є адміністративними.

Справи за зверненнями прокурора з підстав, передбачених статтею 23 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру», з огляду на положення частини четвертої статті 50 КАС України також є адміністративними.

19. Відповідно до статті 21 Закону України від 2 вересня 1993 року № 3425-ХІІ «Про нотаріат» (далі – Закон № 3425-ХІІ) державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у встановленні умов допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; здійсненні контролю за організацією нотаріату, проведенням перевірок організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії, здійснюють контроль за організацією нотаріату, проводять перевірки організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні ста-

вок державного мита, яке справляється державними нотаріусами; встановленні переліку додаткових послуг правового і технічного характеру, які не пов'язані із вчинюваними нотаріальними діями, та встановленні розмірів плати за їх надання державними нотаріусами; встановленні правил професійної етики нотаріусів.

Контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

За змістом цього Закону відмова у видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (стаття 11 Закону), рішення про анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (стаття 12 Закону), акт про відмову у сертифікації робочого місця (контори) приватного нотаріуса (стаття 25 Закону), наказ про зупинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса (стаття 292 Закону), наказ про припинення нотаріальної діяльності (стаття 301 Закону) можуть бути оскаржені до суду.

Згадані рішення, а також інші рішення, дії чи бездіяльність, прийняті (допущені) Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі під час здійснення повноважень у сфері державного регулювання нотаріальної діяльності, можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства.

19.1. Відповідно до частини першої статті 10 Закону № 3425-XII для визначення рівня професійної підготовленості

осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату.

Згідно з пунктом 3 Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 року № 923, основними завданнями комісії є: визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю; вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Частиною одинадцятотою статті 10 Закону № 3425-XII встановлено, що рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату може бути оскаржено до суду.

Ці рішення, а також дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, прийняті (допущені) під час виконання покладених завдань, можуть бути оскаржені в порядку, визначеному КАС України.

20. Згідно з частиною першою статті 60 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження» особа, яка вважає, що майно, на яке накладено арешт, належить їй, а не боржникові, може звернутися до суду з позовом про визнання права власності на це майно і про зняття з нього арешту.

Під час вирішення такого спору з'ясуванню підлягають обставини щодо підстав набуття права власності на спірне майно, у зв'язку з чим зазначені вимоги є приватноправовими.

Публічно-правовими є спори між особою, на майно якої накладено арешт у виконавчому провадженні і яка не є боржником у цьому провадженні, та органом державної виконавчої служби-суб'єктом владних повноважень з приводу рішень,

дій чи бездіяльності, прийнятих (вчинених) під час проведення опису та арешту майна, що не пов'язані з визнанням права власності на арештоване майно.

21. Згідно зі статтею 9 Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ «Про міліцію» (далі – Закон № 565-ХІІ) на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права і обов'язки, гарантії правового й соціального захисту та відповідальність працівників міліції.

Відповідно до частини першої Закону № 565-ХІІ працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади, а тому його служба є публічною.

Згідно з пунктом 6.8 Положення про вищі навчальні заклади МВС, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 року № 62 «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС», початком проходження служби в органах внутрішніх справ вважається дата, зазначена в наказі про зарахування на навчання до вищого навчального закладу.

Таким чином, навчаючись у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, особа проходить публічну службу в міліції.

З огляду на викладене спори з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

22. Відповідно до роз'яснень, викладених у постанові Пленуму Верховного Суду України від 12 червня 2009 року № 6 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів», у розумінні положень час-

тини першої статті 2, пунктів 1, 7 і 9 статті 3, статті 17, частини третьої статті 50 КАС України суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ.

Тобто дії суду (судді), вчинені при виконанні ним своїх обов'язків щодо здійснення правосуддя (самостійного виду державної діяльності, яка здійснюється шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ), є не управлінськими, а процесуальними, і оскаржуються в порядку, визначеному процесуальними законами.

У порядку адміністративного судочинства можуть бути оскаржені акти, дії або бездіяльність посадових і службових осіб судів, що належать до сфери управлінської діяльності.

23. Відповідно до частини першої статті 1 Закону України від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Стаття 2 цього Закону передбачає, що головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям

зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

З огляду на викладене органи державного фінансового контролю під час здійснення своїх повноважень діють як суб'єкти владних повноважень. Тому всі спори, які випливають із функціональної діяльності цих органів, належать до юрисдикції адміністративних судів.

24. Згідно з пунктом 3 Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550, акт ревізії – це доку-

мент, який складається особами, що проводили ревізію, фіксує факт її проведення та результати.

Пункт 35 цього Порядку передбачає, що акт ревізії складається зі вступної та констатуючої частин.

У констатуючій частині наводиться інформація про результати ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням того, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами перевірено ці питання, а також висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.

Виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції контролюючого органу, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб.

Пункти 45, 46 вказаного Порядку визначають, що в міру виявлення ревізією порушень законодавства посадові особи контролюючого органу, не чекаючи закінчення ревізії, мають право усно рекомендувати керівникам об'єкта контролю невідкладно вжити заходів для їх усунення та запобігання в подальшому. Якщо вжитими в період ревізії заходами не забезпечено повне усунення виявлених порушень, контролюючим органом у строк не пізніше ніж 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії, а в разі надходження заперечень (зауважень) до нього – не пізніше ніж 3 робочих дні після надіслання висновків на такі заперечення (зауваження) надсилається об'єкту контролю письмова вимога щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства із зазначенням строку зворотного інформування.

Відповідно до положень підпункту «г» пункту 2 розділу IV Порядку роз-

гляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби, затвердженого наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 28 жовтня 2008 року № 383, одним із рішень, яке приймають органи державної контрольно-ревізійної служби під час розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб, перевіряючи законність і обґрунтованість оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб, є рішення щодо скасування повністю або частково акта ревізії, проведеної з порушенням законодавства. Отже, суди повинні мати на увазі, що такий акт також може бути оскаржено до адміністративного суду в порядку, визначеному КАС України.

25. Відповідно до частин першої та другої статті 3 Закону України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Фонд є юридичною особою публічного права.

Оскільки Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є державною спеціалізованою установою, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, то спори, які виникають у цих правовідносинах, є публічно-правовими та підлягають розгляду за правилами КАС України.

26. Відповідно до статті 7 Закону України від 5 квітня 2001 року № 2344-III «Про автомобільний транспорт» забезпечення організації пасажирських перевезень покладається: на міжнародних автобусних маршрутах загального користування – на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту; на міжміських і приміських

автобусних маршрутах загального користування, що виходять за межі території області (міжобласні маршрути), – на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту; на приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території Автономної Республіки Крим чи області (внутрішньо-обласні маршрути), – на Раду міністрів Автономної Республіки Крим або обласні державні адміністрації; на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі району, – на районні державні адміністрації; на автобусному маршруті загального користування прямого сполучення місто Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» – на Київську міську державну адміністрацію; на міських автобусних маршрутах загального користування – на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради відповідного населеного пункту.

Стаття 44 цього Закону встановлює, що організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (частина перша).

Для підготовки та проведення конкурсу органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворюють конкурсний комітет, до складу якого входять представники відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, та територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, відповідальних за безпеку дорожнього руху, а також громадських організацій у сфері автомобільного транспорту (частина дев'ята).

Отже, забезпечення організації пасажирських перевезень, організація про-

ведення конкурсу та визначення умов перевезень покладається на вказані вище органи влади. У зв'язку з цим спори, що виникають з приводу виконання цими органами повноважень, є публічно-правовими, тому на них поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Відповідно до абзацу третього пункту 2 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року № 1081, конкурсний комітет – це постійний або тимчасовий орган, утворений організатором для розгляду конкурсних пропозицій та прийняття рішення про визначення переможця конкурсу.

Рішення конкурсного комітету, утвореного відповідним органом влади для виконання покладених на останнього повноважень, є управлінським у сфері транспортного обслуговування, а тому підлягає оскарженню в порядку, передбаченому КАС України.

27. Суди повинні враховувати, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративними судами, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Пов'язаними з вимогами про стягнення заробітної плати слід вважати вимоги про відшкодування шкоди, завданої саме невикплатою заробітної плати (грошового утримання).

Суди повинні мати на увазі, що позовна вимога публічних службовців про стягнення заробітної плати (грошового утримання) за час вимушеного прогулу або виконання нижче оплачуваної роботи у зв'язку з незаконним звільненням або переведенням, у тому числі в разі, коли її заявлено окремо від вимоги про по-

новлення на роботі, підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки стосується проходження особою публічної служби.

28. За змістом пунктів 2, 13, 31 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженого постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 року, військове майно – це державне майно, закріплене за відповідними військовими частинами.

У разі, умисного знищення, пошкодження, псування, розкрадання, незаконного витрачання військового майна або вчинення інших умисних протиправних дій військовослужбовці та призовані на збори військовозобов'язані несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди, заподіяної з їх вини державі.

У разі якщо до прийняття рішення про стягнення матеріальної шкоди винну в її заподіянні особу було звільнено в запас чи у відставку або така особа вибула з військової частини, командир (начальник) військової частини в порядку, встановленому чинним законодавством, подає позов до суду на суму заподіяної цією особою шкоди.

Отже, спір з приводу відшкодування матеріальної шкоди, завданої особою державі під час проходження військової служби, є публічно-правовим, а тому підлягає розгляду в порядку, передбаченому КАС України.

29. Згідно зі статтею 39 Закону України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей

та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності є:

- нагляд за організацією і проведенням органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідемічних заходів;
- нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, участь у розробці та контролі за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення;
- нагляд за дотриманням санітарного законодавства;
- проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, гігієнічної регламентації небезпечних факторів і видача дозволів на їх використання.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, що затверджується Кабінетом Міністрів України, вибірковими перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян.

Результати перевірки оформляються актом, форма і порядок складання якого визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

За змістом статті 43 Закону України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» рішення і дії посадових осіб, які здійснюють держав-

ний санітарно-епідеміологічний нагляд, можуть бути оскаржені до суду.

Таким чином, органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, їхні посадові особи у сфері державного санітарно-епідеміологічного нагляду є суб'єктами владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені відповідно до КАС України.

30. Відповідно до частини першої статті 267 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадовій особі), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

Спори, що виникають з приводу застосування цих заходів, мають публічно-правовий характер, оскільки пов'язані зі здійсненням суб'єктами, визначеними у статтях 234¹, 234², 244⁴, 262, 264, 265¹, 265², 265³, 266 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X, владних повноважень, та підлягають розгляду за правилами КАС України.

*Головуючий І. Х. ТЕМКІЖЕВ
Секретар Пленуму М. І. СМОКОВИЧ*

ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

20 травня 2013 року

м. Київ

№ 7

Про судові рішення в адміністративній справі

Для забезпечення правильного й одного застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) при ухваленні рішення суду Пленум Вищого адміністративного суду України

ПОСТАНОВЛЯЄ

дати судам такі роз'яснення:

1. Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення.

Судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України.

2. Залежно від кола питань, вирішених через ухвалений акт, судові рішення поділяються на постанови та ухвали.

Постанова – письмове рішення суду в адміністративній справі, в якому вирішуються вимоги адміністративного позову (пункт 12 частина перша статті 3 КАС України), тобто є вирішення судом спору по суті.

Ухвала – письмове або усне рішення суду в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання (пункт 13 частина перша статті 3 КАС України).

Обов'язково в письмовій формі і окремим документом викладаються ухвали з питань, визначених частиною четвертою статті 160 КАС України.

З інших процесуальних питань, які ви-

рішуються під час судового розгляду, ухвали можуть бути усними або письмовими, якщо вони викладаються окремим документом.

Суди повинні розрізняти ухвали судів апеляційної та касаційної інстанцій, якими вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання, від ухвал, якими вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги. Останні викладаються лише в письмовій формі.

Форма судового рішення не пов'язується з видами й особливостями судового провадження.

3. За змістом частини першої статті 14 КАС України судові рішення, якими закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюються іменем України.

Закінчення розгляду справи в розумінні цієї норми права є вирішення спору по суті судом першої, апеляційної або касаційної інстанції, в тому числі прийняття постанови щодо частини позовних вимог відповідно до частини першої статті 164 КАС України, ухвалення додаткового судового рішення (стаття 168 КАС України) або в разі, якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов (частина четверта статті 121 КАС України), та вирішення вимоги апеляційної та касаційної скарг. Ці рішення ухвалюються іменем України.

Така вимога не поширюється на інше закінчення розгляду справи (закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду), що оформлюється ухвалою.

4. За змістом статті 159 КАС України судові рішення повинні бути законним і обґрунтованим.

Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права з урахуванням юридичної сили правового акта в ієрархії національного законодавства, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), принципів верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини при дотриманні 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 під час судового розгляду справи (у судовому засіданні, у порядку скороченого чи письмового провадження) з урахуванням вимог статті 70 КАС України щодо належності та допустимості доказів або обставин, які не підлягають доказуванню, та висновки суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними.

5. Відповідно до частини другої статті 11 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. При цьому слід ураховувати, що в такому разі в мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування.

6. Зміст ухвалених судових рішень повинен відповідати приписам статей 163, 165, 183-3, 183-4, 206, 207, 231, 232 КАС України. Рішення судів усіх інстанцій, незалежно від виду провадження, повинно бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини з дотриманням зазначеної послідовності.

Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення.

Чіткість викладення передбачає, зокрема, що: терміни, вжиті в судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співвідносяться з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразовування і при цьому зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її змісту. Судове рішення не повинно містити положень, які б суперечили або виключали одне одного, ускладнювали чи унеможливлювали його виконання.

Разом із тим суди повинні звернути увагу, що за приписами частини четвертої статті 183-2 КАС України за результатами розгляду справи в скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав ухвалює законне рішення. З огляду на вимоги частини четвертої та шостої вказаної статті постанова, прийнята у скороченому провадженні, може містити тільки вступну частину, мотивувальну частину, в якій є посилання на положення закону, яким суд керувався і на підставі яких задоволено позов, та резолютивну частину.

Суди повинні враховувати, що рішення не повинно містити зайвої деталізації (викладення змісту ухвал суду про рух справи або ухвал, постановлених у судовому засіданні, іншої інформації тощо), яка не має правового значення для вирішення справи.

7. У вступній частині судового рішення зазначаються необхідні відомості, які дають змогу ідентифікувати постанову, тобто вона повинна містити:

7.1 дату, час (у постанові суду першої інстанції) та місце ухвалення рішення.

Під датою та часом ухвалення судового рішення необхідно розуміти дату складання та підписання постанови, ухвали в порядку, передбаченому статтею 160 КАС України.

Місцем ухвалення судового рішення є місцезнаходження суду;

7.2 найменування адміністративного суду.

Найменування суду повинно відпові-

дати найменуванню, визначеному в Указі Президента України від 1 жовтня 2002 року № 889 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» (із подальшими змінами) та в Указі Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» (із подальшими змінами);

7.3 прізвища та ініціали судді (суддів) і секретаря судового засідання (у разі участі секретаря в розгляді справи).

Указуючи склад суду, в разі колегіального розгляду справи, необхідно вказувати головуючого (суддю-доповідача) в судовому засіданні;

7.4 імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

У судовому рішенні зазначаються прізвища та ініціали представників сторін та третіх осіб, прокурора, які були присутні в судовому засіданні, під час якого ухвалене судове рішення.

У разі, якщо стороною у справі є юридична особа, то вказується її організаційно-правова форма та повне найменування відповідно до документів про реєстрацію юридичної особи.

У разі, якщо стороною у справі є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи або інший суб'єкт при здійсненні ним владних функцій на основі законодавства, то вказується повне найменування цього органу (суб'єкта) відповідно до нормативно-правових актів, які регулюють його утворення, функціонування та повноваження. Найменування посадових і службових осіб, крім прізвища, імені та по-батькові, повинні містити точне найменування посади.

У разі участі у справі як сторони або іншої особи, яка бере участь у справі, фізичної особи, вказується повністю її прізвище, ім'я та по-батькові відповідно до документа, що посвідчує особу. Якщо предмет позову без-

посередньо пов'язаний зі здійсненням цієї фізичною особою підприємницької діяльності, інформація про її підприємницький статус повинна бути обов'язково відображена в судовому рішенні.

Найменування об'єднання громадян, яке здійснює діяльність без створення юридичної особи, зазначається відповідно до протоколу його установчих зборів.

У справах про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації його повне найменування вказується відповідно до свідоцтва про його акредитацію, виданого уповноваженим органом з питань реєстрації.

За наявності у справі третіх осіб потрібно точно зазначати їхній процесуальний статус, визначений статтею 53 КАС України, – із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких;

7.5. предмет адміністративного позову (в тому числі як основного позову, так і позовних вимог третьої особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, повинен формулюватися судом стисло в обсязі, достатньому для того, щоб зрозуміти зміст спору, виходячи з вимог частин четвертої або п'ятої статті 105 КАС України та інших норм процесуального законодавства;

7.6 номер адміністративної справи, що забезпечує оперативне та якісне оброблення судового рішення за допомогою комп'ютерної та електронної техніки, його використання як одного з джерел інформації. Стаття 163 КАС України не передбачає зазначення в судовому рішенні номера адміністративної справи. Водночас підпунктом 6.41 Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 5 грудня 2006 року № 155 (зі змінами і доповненнями, внесеними наказами Державної судової адміністрації України від 15 грудня 2008 року № 134, 30 червня 2010 року № 87, 15 грудня 2011 року № 168), передбачено, що нижче назви процесуального документа в правому верхньому куті напроти дати пропоставляється номер справи. Суди повинні

керуватися вказаними вимогами наведеної Інструкції та зазначати в судовому рішенні номер судової справи.

У вступній частині судового рішення судів апеляційної та касаційної інстанцій, крім визначених законом відомостей, повинні бути також зазначені відомості про особу, яка подала апеляційну або касаційну скаргу, та рішення суду першої або апеляційної інстанції, яке оскаржується.

8. Описова частина судового рішення повинна містити короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача; пояснення осіб, які брали участь у справі, а також інші докази, що були досліджені судом.

Короткий зміст позовних вимог повинен містити відомості як щодо основного позову, так і щодо збільшення або зменшення його розміру, суті зміненого предмету або підстав позову, позову третьої особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, а також чітке викладення вимог адміністративного позову відповідно до частин четвертої та п'ятої статті 105 КАС України.

У разі об'єднання в одне провадження кількох адміністративних позовів відповідно до статті 116 КАС України вказані умови викладення короткого змісту позовних вимог повинні міститися щодо кожної вимоги об'єднаного провадження.

У цій частині судового рішення також може міститися виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, та позиція позивача щодо позовних вимог інших позивачів у справі або третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

Позиція відповідача повинна відображати його ставлення до позовних вимог, визнання позову або заперечення проти адміністративного позову.

Пояснення осіб, які брали участь у справі, про відомі їм обставини справи повинні бути викладені коротко, з відображенням позиції цих осіб до позову.

Позиція позивача та відповідача, пояснення осіб, які брали участь у справі, показання свідків, пояснення експерта, спеціаліста повинні бути викладені в судовому

рішенні стисло, від третьої особи.

Факти необхідно викладати в хронологічному порядку, відображаючи обставини справи.

9. За змістом пункту 3 частини першої статті 163 КАС України в мотивувальній частині зазначаються обставини, встановлені судом із посиланням на докази, мотиви неврахування окремих доказів, а також мотиви, з яких суд виходив при ухваленні рішення, і положення закону, якими він керувався.

Таким чином у мотивувальній частині рішення необхідно наводити дані про встановлені судом обставини, що мають значення для справи, їх юридичну оцінку та визначені відповідно до них правовідносини, а також оцінку всіх доказів, з яких виходив суд при вирішенні спору.

Визнаючи одні і відхиляючи інші докази, суд повинен це обґрунтувати.

Суди повинні враховувати, що згідно з частиною першою статті 138 КАС України предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи та які належить установити при ухваленні судового рішення у справі.

У разі якщо суд не взяв до уваги визнання позову, обставин, які визнаються сторонами, або вважав необхідним вийти за межі заявлених позивачем вимог, він зобов'язаний це обґрунтовувати в мотивувальній частині рішення.

Мотивувальна частина кожного рішення повинна мати також посилання на закон та інші нормативні акти матеріального права й у відповідних випадках – на норми Конституції України, на підставі яких визначено права й обов'язки сторін у спірних правовідносинах, на відповідні статті КАС України та інші норми процесуального права, керуючись якими суд встановив обставини справи, права й обов'язки сторін.

У мотивувальній частині рішення можуть також використовуватися посилання на рішення Конституційного Суду України, відповідні рішення Верховного Суду

України (стаття 244-2 КАС України), а також посилання на рішення Європейського суду з прав людини згідно із Законом України від 23 лютого 2006 № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Суди повинні мати на увазі, що саме лише посилання в мотивувальній частині на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм, на які посилається сторона при обґрунтуванні своїх вимог, не може вважатися належною юридичною кваліфікацією.

У разі необхідності в мотивувальній частині судового рішення може міститися тлумачення правової норми, на підставі якої суд ухвалює рішення або якою керується, а також повинно зазначатися, чому суд не враховує (не застосовує) положення законодавства в разі посилання осіб на такі норми для підтвердження своїх доводів чи заперечень.

У мотивувальній частині рішення суд також повинен викласти висновки щодо розподілу судових витрат та підстави звернення рішення до негайного виконання у випадках, передбачених законодавством.

10. Резолютивна частина рішення є завершальною і відображає результат вирішення справи адміністративної юрисдикції, а тому повинна містити чіткі та вичерпні висновки щодо всіх вимог, які були предметом позову, апеляційної чи касаційної скарги.

Резолютивна частина судового рішення, за загальним правилом, повинна містити: висновок суду про задоволення позову (клопотання, подання), апеляційної чи касаційної скарги повністю або частково чи відмову в його (її) задоволенні повністю або частково, чи залишення його (її) без задоволення; висновок суду по суті вимог; розподіл судових витрат; інших правових наслідків ухваленого рішення; строк і порядок набрання судовим рішенням законної сили та його оскарження; встановлений судом строк для подання суб'єктом владних повноважень-відповідачем до суду першої

інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій.

10.1. У рішеннях про часткове задоволення позовних вимог суд повинен зазначити про залишення без задоволення решти вимог.

10.2. Із змісту статті 162 КАС України випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень.

При цьому суди повинні мати на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта – є помилковим.

Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта.

Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта.

Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти.

При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним.

Ухваливши рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту ви-

щої юридичної сили, і про визнання його з цих підстав нечинним, суд у порядку, визначеному частиною одинадцятою статті 171 КАС України, повинен зобов'язати орган, який видав оскаржуваний акт, невідкладно опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, в якому такий акт було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили.

За правилами пункту 1 частини п'ятої статті 171-1 КАС України Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України незаконними повністю або в окремій його частині. Отже, визнати неконституційними такі акти суд не може. Водночас з огляду на положення пункту 1 частини другої статті 162 КАС України у разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови.

Визнаючи протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремі положення, суд повинен зазначити дату, номер рішення, найменування органу, котрий видав рішення або його окремі пункт, абзац, частину, які визнано протиправними.

Задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд повинен визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень повністю або частково та скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача, з моменту прийняття акта та обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді.

10.3. У разі визнання судом неправомірними дій чи бездіяльності відповідача суд може зобов'язати його вчинити чи утриматися від вчинення певних дій у спосіб, визначений чинним законодавством, яким може бути захищено/відновлено порушене право.

Резолютивна частина рішення не повинна містити приписів, що прогнозують можливі порушення з боку відповідача та зобов'язання його до вчинення чи утримання від вчинення дій на майбутнє.

Суд може ухвалити постанову про зобов'язання відповідача прийняти рішення певного змісту, за винятком випадків, коли суб'єкт владних повноважень під час адміністративних процедур відповідно до закону приймає рішення на основі адміністративного розсуду.

10.4. У рішенні про стягнення з відповідача на користь позивача певної суми грошових коштів суд першої інстанції повинен зазначити дані, визначені пунктом 3 частини першої статті 18 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження», необхідні для подальшого оформлення виконавчого документа: повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, власне ім'я та по-батькові) (для фізичних осіб) стягувача і боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код суб'єкта господарської діяльності стягувача та боржника (для юридичних осіб), індивідуальний ідентифікаційний номер стягувача та боржника (для фізичних осіб - платників податків) або номер і серію паспорта стягувача та боржника для фізичних осіб - громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від присвоєння ідентифікаційного номера, офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України, а також інші дані, якщо вони відомі суду, які ідентифікують стягувача та боржника чи можуть сприяти примусовому виконанню, зокрема дату народження боржника та місце його роботи (для фізичних осіб), місцезнаходження майна боржника, рахунки стягувача та боржника тощо.

Розмір грошових коштів, що підлягають стягненню, зазначається цифрами та у дужках словами.

У разі пред'явлення позову про стягнення грошової суми в іноземній валюті суд у мотивувальній частині рішення повинен навести розрахунки з переведенням іноземної валюти в українську за курсом, встановленим Національним банком України на день ухвалення рішення.

Суд може ухвалити рішення про стягнення грошової суми в іноземній валюті у справах щодо правовідносин, які виникли при здійсненні валютних операцій, у випадках і в порядку, встановлених законом (частина друга статті 192, частина третя статті 533 Цивільного кодексу України).

Задовольняючи позов про стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, суди повинні вказувати розмір виплати. Період вимушеного прогулу та розрахунок розміру виплати необхідно зазначати в мотивувальній частині судового рішення.

10.5. Задовольняючи позов про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України, суди повинні враховувати, що законодавство України не відносить до повноважень суду ухвалення рішення про заборону в'їзду іноземцям та особам без громадянства на територію України.

10.6. У спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень, у резолютивній частині рішення суду необхідно зазначати про визнання наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень.

10.7. У справах про обмеження реалізації права на мирні зібрання суд повинен зазначити спосіб такого обмеження (заборона проводити збори, мітинги, походи, демонстрації, заборона проводити їх у певному місці чи у певний час, за визначеним маршрутом тощо).

10.8. Відповідно до пункту 6 частини першої статті 161 КАС України під час прийняття постанови суд, за наявності підстав, вирішує питання про допуск її до негайного виконання.

Суди повинні звернути увагу на те, що припис про негайне виконання постанови з підстав, визначених частиною першою статті 256 КАС України, є обов'язковим, а тому в разі задоволення всіх чи окремих позовних вимог суд у резолютивній частині постанови повинен зазначити, до якої вимоги (вимог) допускається негайне виконання.

Із підстав, передбачених частиною другою зазначеної статті, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою суду допускається негайне виконання постанови шляхом зазначення про це в її резолютивній частині або постановлення відповідної ухвали.

У разі задоволення всіх чи окремих позовних вимог суд у резолютивній частині рішення повинен зазначити, до якої вимоги (вимог) допускається негайне виконання.

У разі відмови в задоволенні клопотання про допуск судового рішення до негайного виконання суд у мотивувальній частині повинен викласти свої доводи про відсутність таких підстав.

10.9. У резолютивній частині судового рішення суд, відповідно до вимог статті 163 КАС України, обов'язково зазначає про розподіл судових витрат між сторонами у порядку та розмірі, передбаченими статтею 94 КАС України.

10.10. Резолютивна частина судового рішення повинна містити строк і порядок набрання цим рішенням законної сили та його оскарження залежно від виду провадження, в якому розглядалася справа.

Зокрема, зазначається, що апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення. У разі застосування судом частини третьої статті 160 цього Кодексу (проголошення вступної та резолютивної частин постанови), а також прийняття постанови в письмовому провадженні апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови (частина друга статті 186 КАС України).

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів

з дня проголошення ухвали. В разі, якщо ухвалу було постановлено в письмовому провадженні або згідно з частиною третьою статті 160 КАС України, або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

У разі, якщо в судовому засіданні проголошується повний текст ухвали, а в засідання з'явилися не всі особи, які беруть участь у справі, суду необхідно роз'яснити, що для осіб, які з'явилися в судове засідання, апеляційна скарга на ухвалу подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали, а для осіб, які відсутні в судовому засіданні, – протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

З метою належного забезпечення реалізації конституційного права осіб, визначених у статті 13 КАС України, на оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій у судовому рішенні необхідно обов'язково зазначати дату його складення в повному обсязі.

У разі, якщо суб'єкта владних повноважень у випадках та порядку, передбачених частиною четвертою статті 167 КАС України, було повідомлено про можливість отримання копії постанови суду безпосередньо в суді, то десятиденний строк на апеляційне оскарження постанови суду обчислюється з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень повідомлення про можливість отримання копії постанови суду. Про це також повинно бути зазначено в резолютивній частині рішення.

Постанова (ухвала) суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду набирають законної сили з моменту проголошення, а якщо її прийнято (постановлено) за наслідками розгляду в письмовому провадженні, – через п'ять днів після направлення її копії особам, які беруть участь у справі (частина п'ята статті 254 КАС України).

Касаційна скарга на судові рішення суду подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, крім

випадків, передбачених цим Кодексом, а в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до статті 160 КАС України – із дня складення постанови. Касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції (стаття 212 КАС України).

Постанова (ухвала) суду касаційної інстанції набирає законної сили з моменту проголошення, а якщо її було прийнято (постановлено) за наслідками розгляду в попередньому судовому засіданні, письмовому провадженні, – через п'ять днів після направлення її копії особам, які беруть участь у справі.

10.11. У разі залишення позову без задоволення суд у постанові одночасно не може зазначити про скасування забезпечення позову або заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим. Суд повинен із цього питання постановити ухвалу (частина четверта статті 118 КАС України).

10.12. З метою забезпечення судового контролю за своєчасним і належним виконанням судового рішення суд у резолютивній частині рішення повинен повніше використовувати право покладати обов'язок на суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у визначений строк звіт про виконання судового рішення (частина перша статті 267 КАС України).

11. У виняткових випадках складення постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів із дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити в тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови (частина третя статті 160 КАС України).

Такі правила поширюються на постанови, прийняті адміністративними судами всіх інстанцій лише залежно від складності справи, яка визначається судом під час її розгляду (великий обсяг справи і позовних вимог, значна кількість сторін і досліджуваних доказів тощо), а п'ятиденний строк обчислюється в порядку, визначеному

статтею 103 КАС України.

Указані вимоги також застосовуються до ухвал, постановлених у судовому засіданні, які проголошуються негайно після їх постановлення (частина шоста статті 160 КАС України).

Суди повинні враховувати, що застосування цих правил не передбачено законодавством у разі ухвалення судами судових рішень, у тому числі й постанов, за результатами розгляду адміністративних справ у скороченому, письмовому провадженні, а також у попередньому розгляді справи касаційним судом, оскільки в цих випадках судові рішення не проголошуються.

Крім того, правила щодо проголошення вступної та резолютивної частин не поширюються на випадки (частина друга статті 177, частина шоста статті 182, частина п'ята статті 183 КАС України), за якими копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, оскільки для проголошення вступної та резолютивної частин рішення необхідно відкладати складення постанови у повному обсязі.

12. Рішення суду апеляційної інстанції повинні відповідати приписам статей 205, 206, 207 КАС України і викладаються у формі постанови або ухвали.

Розглянувши апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу в разі:

- 1) залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін;
- 2) зміни ухвали суду першої інстанції;
- 3) скасування судового рішення суду першої інстанції і постановлення нової ухвали;
- 4) скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі;
- 5) скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції (частина перша статті 205 КАС України).

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги може своєю постановою змінити постанову суду пер-

шої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги (частина друга статті 205 КАС України). Тобто в цьому разі та за таких обставин суд приймає постанову.

З усіх процесуальних питань суд апеляційної інстанції постановляє ухвали.

13. У разі залишення апеляційної скарги без задоволення в ухвалі зазначається, якими обставинами чи нормами права спростовуються доводи, які містяться у скарзі. У разі скасування або зміни судового рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції у своєму рішенні зазначає, в чому полягає його незаконність чи необґрунтованість (частина третя статті 206 КАС України).

13.1. У разі часткового оскарження судового рішення суд апеляційної інстанції в описовій частині свого рішення повинен зазначити, в якій частині рішення суду першої інстанції не оскаржується, і при цьому не має права робити правові висновки щодо неоскарженої частини судового рішення.

13.2. З огляду на принцип офіційного з'ясування всіх обставин суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги, якщо виявив порушення, які стали причиною неправильного вирішення справи.

Не є виходом за межі доводів апеляційної скарги, якщо особа, яка подала скаргу, заявляє вимогу про скасування судового рішення, а суд апеляційної інстанції ухвалює нове рішення або змінює його, оскільки в цьому разі суд діє в межах наданих йому законом повноважень.

Рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою, яка подала апеляційну скаргу, не може бути скасовано або змінено апеляційним судом.

13.3. Порушення норм процесуального права є підставою для скасування рішення тільки у випадках, встановлених пунктом 4 частини першої статті 202 КАС України, а саме в разі, коли ці порушення призвели до неправильного вирішення справи, коли розгляд і вирішення справи було здійснено неповноважним судом або в ухваленні по-

станови брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід суд апеляційної інстанції визнав обґрунтованою, коли постанова ухвалена чи підписана не тим суддею, який розглянув справу.

Указані порушення норм процесуального права варто вважати істотними і такими, що тягнуть скасування судового рішення та ухвалення нового рішення.

Виявивши при перегляді судового рішення інші процесуальні порушення, які не вплинули на правильність ухвалення судом першої інстанції рішення, суд апеляційної інстанції повинен зазначити про це у мотивувальній частині свого рішення та обґрунтувати свій висновок про неістотність допущених порушень.

13.4. Ухвалюючи судові рішення, суд апеляційної інстанції в мотивувальній частині повинен посилається на норми матеріального і процесуального права, які визначають розміри судових витрат, обґрунтувати ці розміри та їх розподіл, а в резолютивній частині відповідно до статті 163 КАС України зазначити розподіл цих витрат.

13.5. Розглядаючи заперечення на інші ухвали, викладені в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції, апеляційний суд повинен зазначити про це в описовій та мотивувальній частинах судового рішення, а результат перевірки – у резолютивній.

14. Рішення касаційного суду за формою та змістом повинні відповідати приписам статей 230, 231, 232 КАС України.

Розглянувши вимоги касаційної скарги, суд касаційної інстанції постановляє ухвалу в разі:

1) залишення касаційної скарги без задоволення, а судових рішень – без змін;

2) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд;

3) зміни ухвали суду першої або апеляційної інстанції;

4) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження;

5) визнання судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закриття провадження;

6) скасування судових рішень і постановлення нової ухвали (частина перша статті 230 КАС України).

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги може своєю постановою змінити постанову суду першої або апеляційної інстанцій або прийняти нову постанову, якими суд касаційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги (частина друга статті 230 КАС України).

Із процесуальних питань суд касаційної інстанції постановляє ухвали.

15. Згідно з положеннями статті 154 КАС України суди повинні суворо дотримуватися таємниці нарадчої кімнати. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. При цьому обмін суддею думками з кимнебудь (крім складу суду) із приводу судового рішення, яке ухвалюється, в тому числі каналами зв'язку, не допускається. Вихід суддів з нарадчої кімнати до проголошення судового рішення може мати місце під час перерви для відпочинку (протягом робочого часу та після його закінчення).

Порушення таємниці нарадчої кімнати є грубим порушенням норм процесуального права і з урахуванням інших обставин справи може бути підставою для скасування ухвалених рішень суду.

16. З огляду на положення частини першої статті 265 КАС України питання про поворот виконання судового рішення може вирішити суд апеляційної чи касаційної інстанції в разі, якщо він, скасувавши судові рішення (визнавши його нечинним або таким, що втратило законну силу), закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або відмовляє в задово-

ленні позову чи задоволення позовні вимоги в меншому розмірі.

У разі використання судами апеляційної чи касаційної інстанції такого права вони про це повинні зазначити у мотивувальній частині судового рішення та обґрунтовувати можливість такого повороту. Крім того, про поворот виконання рішення (яким способом, в якому розмірі) повинно відповідно бути зазначено в резолютивній частині судового рішення.

17. За правилами статті 168 КАС України суд будь-якої інстанції може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи з власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу лише у випадках, передбачених частиною першою статті 168 КАС України.

Таке судове рішення він ухвалює в тому провадженні (письмовому, скороченому, розгляді справи в судовому засіданні тощо), в якому й ухвалювалось основне судове рішення. Питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення.

Додаткове судове рішення не може змінювати суті основного рішення або містити висновки про права й обов'язки осіб, які не брали участі у справі.

Додатковими судовими рішеннями є додаткова постанова чи додаткова ухвала, якими вирішуються окремі правові вимоги, котрі не вирішені основним рішенням, та за умови, якщо з приводу позовних вимог досліджувалися докази (для постанов) або вирішені не всі клопотання (для ухвал). Крім того, додаткові постанови (ухвали) можуть прийматися (постановлятися), якщо судом при ухваленні основного судового рішення не визначено способу його виконання або не вирішено питання про судові витрати.

Додаткове судове рішення є невід'ємною складовою основного судового рішення.

Додаткове судове рішення або ухвала суду про відмову в ухваленні додаткового судового рішення можуть бути оскаржені в загальному порядку.

18. Частина друга статті 169 КАС України встановлює, що питання про внесення виправлень у судове рішення вирішується судом у порядку письмового провадження. Лише в разі необхідності присутності осіб, які беруть участь у справі, справа за ініціативою судді може розглядатися у судовому засіданні. При цьому питання про внесення виправлень у ухвалу суду з процесуальних питань вирішується в тому провадженні, в якому ухвалювалося це рішення.

У разі, якщо питання про внесення виправлень вирішено позитивно, суд у резолютивній частині відповідної ухвали викладає: нову редакцію тієї частини ухвали, яка була викладена з помилкою; доповнення, в разі пропуску певного слова чи цифри.

Ухвалу суду про внесення виправлень у судове рішення чи відмову у внесенні виправлень може бути оскаржено на загальних підставах.

19. За правилами статті 170 КАС України роз'яснення судового рішення можливе тоді, коли воно є незрозумілим.

Це питання розглядається тільки судом, який ухвалив судове рішення. Під судом, який ухвалив судове рішення, необхідно розуміти суддю, який ухвалив таке рішення одноособово, або колегію суддів, якщо судове рішення ухвалювалося таким складом суду. Тому суди повинні враховувати, що є неприпустимим роз'яснення судового рішення, ухваленного суддею одноособово, судом у колегіальному складі. Так само є неприпустимим роз'яснення судового рішення, ухваленного судом у колегіальному складі, суддею одноособово.

Водночас суди повинні враховувати, що в разі неможливості розгляду заяви про роз'яснення судового рішення суддею або одним із суддів (закінчення терміну повноважень тощо) колегії суддів суду, яка ухвалила судове рішення, до розгляду заяви залучається інший суддя цього суду, який визначається в порядку, встановленому частиною третьою статті 15-1 КАС України.

За правовою природою роз'яснення судового рішення є продовженням його ухвалення, а ухвала про роз'яснення є його складовою, тому заява про роз'яснення судового рішення розглядається в тому ж провадженні, в якому було ухвалене судове рішення, про роз'яснення якого ставиться питання.

Результатом розгляду заяви про роз'яснення судового рішення є постановлення судом ухвали про задоволення заяви або відмову в задоволенні заяви.

В ухвалі про роз'яснення судового рішення суд викладає більш повно та зрозуміло ті частини рішення, розуміння яких викликає труднощі, не змінюючи при цьому суть рішення і не торкаючись питань, які не були предметом судового розгляду.

Водночас судам необхідно враховувати, що не допускається подання заяви про роз'яснення судового рішення, яке вже виконано або закінчився строк, протягом якого судове рішення може бути подане для примусового виконання (частина друга статті 170 КАС України). У такому разі суддя одноособово ухвалою заяву про роз'яснення судового рішення залишає без розгляду.

Роз'яснення судових рішень, які не підлягають примусовому виконанню, певним строком не обмежене.

20. Судові рішення є офіційними документами, при виготовленні яких необхідно дотримуватись вимог, що містяться в таких нормативно-правових актах:

- ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів», затвердженому наказом Держспоживстандарту України від 7 квітня 2003 року № 55; Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах, затвердженій наказом Державної судової адміністрації України від 5 грудня 2006 року № 155, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22 грудня 2006 року за № 1345/13219, зі змінами, внесеними наказами Державної судової адміністрації

України від 15 грудня 2008 року № 134, від 30 червня 2010 року № 87, від 15 грудня 2011 року № 168;

- Інструкції з діловодства Вищого адміністративного суду України, затвердженій наказом ВАСУ від 26 червня 2008 року № 3;

- Положенні про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженому рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30.

Судове рішення як документ офіційно-ділового стилю повинно викладатися з дотриманням норм літературної мови та використанням уніфікованих зворотів ділової та юридичної мови, мати логічну послідовність та нейтральний тон викладення матеріалу, характеризуватися точністю, стислістю і зрозумілістю викладення.

У разі необхідності використання в змісті судового рішення скорочених назв і загальноприйнятих аббревіатур при першому вживанні відповідне словосполучення наводиться повністю з одночасним зазначенням у дужках його скороченої назви або аббревіатури, які будуть далі використовуватися в тексті.

У тексті судового рішення посилання на книгу, розділ, главу, статтю, її частину, пункт, підпункт, абзац складається з назви відповідної складової частини (книга, розділ, глава, стаття, частина, пункт, підпункт, абзац), її порядкового номера і зазначення форми нормативно-правового акта, його назви.

Для письмового посилання на назви складових частин нормативно-правового акта можуть застосовуватися такі скорочення: книга – кн., розділ – розд., глава – гл., стаття – ст., частина – ч., пункт – п., підпункт – пп., абзац – абз.

**Головуючий
І. Х. ТЕМКІЖЕВ**

**Секретар Пленуму
М. І. СМОКОВИЧ**

ЗМІСТ

ВИБОРЧЕ ПРАВО

Михайло СМОКОВИЧ.Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом
чи процесом референдуму як складова виборчого спору _____ 3

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Володимир БЕВЗЕНКО.Про інтерес і захист прав платників податків в адміністративному
судочинстві України _____ 13**Віктор БАЗОВ.**Принцип правової визначеності в адміністративному
судочинстві: питання застосування _____ 25**Валерій КУЗЬМЕНКО, Андрій НИЖНИЙ.**До питання про співвідношення компетенції адміністративних судів при
вирішенні публічно-правових спорів та дискреційних і виключних
повноважень суб'єктів владних повноважень _____ 33**Володимир СОКОЛОВ.**Особливості застосування правових позицій Європейського суду
з прав людини при здійсненні адміністративного судочинства _____ 43**Ігор ОЛЕНДЕР.**Судовий арешт коштів платника податків у процедурі погашення
податкового боргу _____ 48**Олександр КРОТЮК.**Особливості реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин
у справі в адміністративному судочинстві _____ 53

ПОЗАПРОЦЕСУАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДУ КАСАЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ

Віктор КАПУСТИНСЬКИЙ, Оксана ХОТИНСЬКА-НОР.Інформаційні листи суду касаційної інстанції як форма реалізації його
позапроцесуальних повноважень _____ 59

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Ольга СОНЮК.Особливості участі невіддільних суб'єктів у правовідносинах
адміністративного судочинства _____ 65

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Андрій ІВАНИЩУК.

Поняття адміністративно-правового регулювання судової гілки влади _____ 72

Дмитро АНДРЕЄВ.

Правові засади державного регулювання інформаційної політики _____ 78
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Делегація Верховного Суду Республіки Казахстан ознайомила
 з досвідом запровадження адміністративної юстиції в Україні _____ 85

Відбувся візит делегації ВАСУ до Королівства Швеція
 з питань адміністративного судочинства _____ 87

Участь представників Вищого адміністративного суду України
 в заходах міжнародно-правового співробітництва _____ 92

Заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан узяв участь
 у Третьому Петербурзькому міжнародному юридичному форумі _____ 96

Співпраця з Німецьким фондом міжнародного правового
 співробітництва _____ 97

Заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан зустрівся
 з місією Агентства США з міжнародного розвитку _____ 100

У Вищому адмінсуді обговорено перспективи співпраці у рамках проекту
 Ради Європи «Посилення незалежності, ефективності
 та професіоналізму системи правосуддя в Україні» _____ 102

Триває співробітництво адміністративних судів України
 з Міжнародною організацією з міграції _____ 103

ПОСТАНОВИ ПЛЕНУМУ ВАСУ

Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів _____ 105

Про судові рішення в адміністративній справі _____ 123

**Над випуском
працювали:**

**В. Базов
В. Гармаш
А. Жарий
Ф. Ілюк
М. Черненко**

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром
 видавничої організації «Юрінком Інтер»
 (Свідectво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
 видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
 Серія ДК № 19 від 20.03.2000 р.)

Редакція журналу "Вісник Вищого адміністративного суду України"
 не завжди поділяє позицію авторів публікацій.
 За достовірність викладених фактів відповідає автор.
 Передрук опублікованих у журналі матеріалів здійснюється за згодою редакції
 з обов'язковим посиланням на джерело.

Підписано до друку 26.06.2013 р. Формат 70х100/16. Папір крейдяний.
 Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 11,68. Умовн. друк. арк. 10,4.
 Наклад 1390 прим. Зам. №
 Віддруковано у ЗАТ "Віпол", 03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60