



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”**

**3
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.



Принцип стабільності виборчого законодавства як запорука ефективного судового захисту виборчих прав

Михайло СМОКОВИЧ,

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

Стаття присвячена вивченню принципу стабільності виборчого законодавства. У результаті дослідження встановлено складові ознаки цього принципу, визначено, що цей принцип виконує захисну функцію щодо дотримання та реалізації засад виборчого права в Україні і є запорукою ефективного захисту виборчих прав. Запропоновано внести відповідні зміни в Конституцію України з метою реалізації даного принципу під час внесення змін у виборче законодавство.

Ключові слова: Виборчий кодекс, ефективний судовий захист, засади виборчого права, конституційний контроль, принцип стабільності виборчого законодавства, уніфікація виборчого законодавства.

Одним із центральних елементів демократичного ладу в будь-якій країні є вибори. Україна вважається демократичною і правовою державою, тому вибори як суспільно-політичний інститут є складовою діяльності українського суспільства, утворення й організації державних органів та органів місцевого самоврядування. Шляхом виборів до активної діяльності залучаються мільйони громадян, зокрема, в якості виборців, членів виборчих комісій, кандидатів у депутати відповідних рад, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, кандидатів на посаду Президента України, уповноважених та довірених осіб, спостерігачів. Через діяльність у таких статусах українці реалізують свої виборчі права, гарантовані їм Конституцією України. Це – фундаментальні права як обирати, так і бути обраним. На наш погляд, право обирати, від якого залежить виборність суб'єктів, яким на певний строк передається влада в Україні, необхідно відносити до священного права та поєднувати його з громадянським обов'язком кожного виборця. Цей обов'язок не впливає на його волевиявлення, але зобов'язує не бути байдужим до суспільного ладу і державотворення в українському суспільстві. З урахуванням важливості

виборності державних органів та органів місцевого самоврядування ці процеси повинні бути належно врегульовані законодавчо.

Удосконалення виборчого законодавства України, досягнення належної його відповідності європейським демократичним стандартам виборів неможливі без належної опори законодавців на міцний науковий фундамент. Тому з огляду на конституційні вимоги заслуговує на вивчення проблема повноти і послідовності законодавчого врегулювання виборів в Україні з метою забезпечення у цій сфері верховенства права, зокрема принципу юридичної визначеності [1, с. 233].

Слово «принцип» має латинське походження, воно використовується як термін у науці, в тому числі вживається законодавцем у тексті законів. Однак цьому терміну повністю відповідає українське слово «засада», тому в нашому дослідженні вони будуть вживатися як синоніми.

Науковець О. Марцеляк зазначав, що демократичність будь-яких виборів визначається перш за все закріпленими конституцією та виборчим законодавством засадами виборів, які є основною передумовою законності утворення владних інститутів, фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу і недотримання яких може мати наслідком визнання їх недійсними [1, с. 38].

Проблемам засад виборчого права присвятили свої роботи провідні науковці та практики Г. Андрєєва, М. Баглай, Ю. Веденєєв, Ю. Дмитрієв, М. Жушман, В. Ісраєлян, В. Іщенко, С. Кальченко, Ю. Ключковський, Л. Козодой, В. Колесниченко, В. Комаров, В. Лисенко, О. Марцеляк, Ю. Попова, І. Самсін, М. Ставніичук, А. Стрижак, О. Фрицький та інші.

Засади виборчого права являють собою цілісну систему, складова якої не знайшла в науці конституційного права

свого однозначного визначення. Більшість науковців відносять до них принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Є й такі, які розширюють цей перелік за рахунок принципів публічності і відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагальності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висування кандидатів, несумісності депутатського мандата із зайняттям певних державних посад чи комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, в тому числі індивідуальної (особистої) відповідальності депутата перед виборцями, поєднання державного фінансування виборчої кампанії з можливостями використання недержавних ресурсів, проведення виборів виборчими комісіями, незалежність органів, які здійснюють організацію та проведення виборів, поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, певного порядку встановлення результатів голосування, широкої участі населення у виборчій кампанії, активного правового захисту кандидатів тощо [2, с. 23].

М. Ставніичук указує, що основні принципи виборів – це засади, на основі яких вони здійснюються і відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя [3, с. 315]. Водночас Л. Козодой зазначає, що під принципами виборчого права необхідно розуміти основні ідеї, які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя, що визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур, які забезпечують законодавчо визначене, чітко збалансоване, нефальсифіковане

проведення виборів різного рівня, реалізацію і захист виборчих прав громадян та інших суб'єктів виборчого процесу [4, с. 108].

Згаданий український учений О. Марцеляк засади виборчого права України розуміє як керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборчих органів публічної влади [5, с. 41].

Перед тим як перейти до дослідження принципу стабільності виборчого законодавства необхідно зауважити, що між виборчим правом та виборчим законодавством є відмінності. Так, А. Стрижак вважає, що поняття «виборче право» не є тотожним поняттю «виборче законодавство», хоча вони й мають спільні корені. Термін «законодавство» згідно з правовою позицією Конституційного Суду України «залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради, так і акти Президента, Кабінету Міністрів, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Право ж є більш загальним поняттям, його прийнято розглядати як систему загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки, які встановлюються, охороняються і гарантуються державою з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин [6, с. 149, 150].

Крім того, А. Стрижак зазначає, що виборче право – це насамперед галузь (інститут) конституційного права, яка спирається на конституційно визначені засади та принципи врегулювання суспільних відносин та має свій предмет,

метод правового регулювання і систему. Систему ж виборчого законодавства складають закони та інші правові акти [6, с. 150]. Отже, принцип стабільності виборчого законодавства є дещо відмінним від загальноприйнятих принципів виборчого права.

Мета статті – дослідити та проаналізувати принцип стабільності виборчого законодавства як одного з основоположних принципів щодо забезпечення реалізації принципів виборчого права та ефективного захисту виборчих прав громадян України адміністративними судами під час розв'язання виборчих конфліктів. За результатами дослідження запропонувати шляхи запровадження цього принципу у виборчому законодавстві України.

В юридичній науці приділено немало уваги питанням стабілізації виборчого законодавства. Зокрема, цю проблематику в своїх працях досліджували В. Галайчук, С. Кальченко, Ю. Ключковський, М. Мельник, О. Мельник, М. Савенко, М. Ставнійчук, А. Стрижак та інші. Однак дослідження принципу стабільності виборчого законодавства в поєднанні із його застосуванням у судовій практиці та з урахуванням впливу цього принципу на судову практику здійснюється вперше.

Стабільність означає сталість, незмінність, тривале збереження певного постійного стану або рівня [7]. Поняття стабільності закріплено в Податковому кодексі України. Зокрема, відповідно до статті 4 цього Кодексу, якою встановлено основні засади податкового законодавства України, а саме пунктом 4.1.9. визначено, що **стабільність** – це зміни до будь-яких елементів податків та зборів, вони не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного

року [8]. Аналіз сутності цієї норми дає можливість зробити висновок про те, що у податкових правовідносинах засада стабільності податкового законодавства забезпечує платників податків юридичною визначеністю щодо виконання податкових зобов'язань, тобто в цьому випадку принцип стабільності виконує захисну функцію прав та інтересів платників податків.

Отже, якщо застосовувати аналогію закону, то під принципом стабільності виборчого законодавства необхідно розуміти визначену законодавством заборону вносити зміни у виборче законодавство протягом установленого строку до початку виборчого процесу і під час виборчого процесу.

Виборчі права громадян, їх захист є не менш важливими в порівнянні з обов'язками щодо сплати податків та зборів. Тому принцип стабільності виборчого законодавства повинен бути закріплений також у відповідних виборчих законах, або навіть з метою більшої захищеності виборчих прав громадян – у Конституції України.

У виборчому законодавстві України принцип стабільності, який полягав у забороні змінювати та доповнювати відповідне законодавство уже мав місце, але на законодавчому рівні не зберігся. Так, Законом України від 7 липня 2005 року № 2777-IV «Про внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України» вказаний Закон «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) було прийнято в новій редакції, пунктом 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» якого було встановлено, що зміни і доповнення до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року [9].

Аналіз та синтез цієї норми дає можливість зробити висновок про те, що на законодавчому рівні була закріплена

одна зі складових принципу стабільності, яка полягала в забороні змінювати і доповнювати зазначений Закон. Однак недоліками цієї норми було те, що вона встановлювала цю заборону лише щодо виборів народних депутатів України 2006 року, а не загалом виборів народних депутатів та інших виборів. Крім того, цей Закон набрав чинності з 1 жовтня 2005 року, а вибори народних депутатів України відбувалися 26 березня 2006 року, тож термін між цими датами був значно меншим 240 днів. Тому встановлювати такий тривалий термін в 240 днів на заборону вносити зміни та доповнення до цього Закону щодо виборів 2006 року не було потреби.

Незважаючи на вказані недоліки, дане законодавче врегулювання означало відповідний прогрес у розвитку виборчого законодавства в Україні та започаткування в ньому принципу стабільності. Однак через декілька місяців Верховною Радою України було прийнято Закон від 17 листопада 2005 року № 3099-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу», яким внесено зміни та доповнення до пункту 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону України «Про вибори народних депутатів України». Даний пункт уже передбачав, що зміни до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року, за винятком положень, що стосуються ведення передвиборної агітації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 120 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року. Відтак законодавцем були встановлені нові терміни заборони вносити зміни до зазначеного Закону,

але лише щодо положень ведення перед-виборної агітації.

Отже, в Закон були внесені зміни. Однак цими змінами Верховна Рада України порушила заборону такого внесення, встановлену пунктом 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» вказаного Закону. Тобто в даному випадку Верховна Рада діяла в порушення частини другої статті 19 Конституції України, якою встановлено, 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 [10].

Зазначений випадок порушення виборчого законодавства Верховною Радою України не єдиний. Так, Законом України від 19 січня 2006 року № 3368-IV «Про внесення змін до деяких законів України щодо часу проведення голосування» вищезазначений пункт 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону було доповнено словами «та положень, що стосуються часу проведення голосування в день виборів, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 45 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року».

Водночас Законом України від 9 лютого 2006 року № 3437-IV «Про внесення змін до деяких законів України» пункт 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону викладено в такій редакції:

«Зміни до цього Закону можуть бути внесені не пізніш як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року, за винятком положень, що стосуються:

- ведення передвиборної агітації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніш ніж за 120 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року;
- часу проведення голосування в день виборів, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 45 днів до дня

виборів народних депутатів України 2006 року;

- виборчої документації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 40 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року».

Аналіз процедури внесення Верховною Радою України таких змін у законодавство про вибори дає можливість зробити висновок про те, що принцип стабільності виборчого законодавства порушується парламентом України, який діє всупереч Конституції та приписам Закону, який він сам же і прийняв. Необхідно зауважити, що такі зміни приймалися Верховною Радою України під час виборчого процесу виборів народних депутатів України, які відбулися 26 березня 2006 року.

Насамкінець 14 березня 2006 року до проведення зазначених виборів Верховною Радою було прийнято Закон України № 3519-IV «Про внесення змін до деяких законів України», яким пункт 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону виключено.

Таким чином, законодавча норма, якою було закріплено одну зі складових принципу стабільності виборчого законодавства не була реалізована, а постійно порушувалася Верховною Радою України, і врешті нею ж була скасована, у зв'язку з чим втратила чинність. Закріплення принципу стабільності виборчого законодавства в інших виборчих законах відсутнє.

Дослідник О. Мельник з цього приводу зазначає, що виборче законодавство України останніми роками перетворилося в одну з найбільш нестабільних галузей, а зміна виборчих законів під кожні нові вибори стали однією з українських політичних традицій, що впевнено увійшла у конституційно-правову практику. Як свідчить ретроспективний аналіз виборчого законодавства, всі виборчі компанії, які мали місце в Україні за останні

п'ятнадцять років, супроводжувалися якщо не прийняттям нової редакції відповідного виборчого закону, то його істотним корегуванням, а предметом перегляду досить часто ставала сама виборча система. Ситуація, що склалася у сфері виборчого законодавства, значною мірою зумовлена об'єктивними трансформаційними процесами, які тривають у політичній системі країни: пошуком оптимальної для України форми правління; необхідністю створення ефективного парламенту, дієздатної системи місцевого самоврядування і, відповідно, пошуком моделі виборів, яка їх забезпечить, тощо. Разом із тим О. Мельник вказує, що зміни до виборчого законодавства досить часто мають кон'юнктурний характер і відбуваються в інтересах окремих політичних сил, які шляхом корегування виборчого законодавства намагаються забезпечити свою присутність у владі [11].

На наш погляд, така негативна законотворча практика призводить до неналежного забезпечення ефективності судового захисту прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів. Оскільки судді в стислі терміни не можуть отримати методичну допомогу щодо правильного розуміння законодавчих новел та їх застосування. В такому ж невизначеному становищі перебувають і суб'єкти виборчих перегонів та виборці, що є порушенням їх виборчих прав, в тому числі й прав обирати.

Наприклад, у позачергових виборах народних депутатів, що відбулися 30 вересня 2007 року, не змогли взяти участь виборці, які за три дні до дня голосування не повернулися на територію України, оскільки частиною дев'ятою статті 102-3 Закону встановлено, що при складанні списків виборців органи державної прикордонної служби за три дні до дня виборів подають до окружних виборчих комісій відомості про осіб, які зареєстровані в

межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фактично перетнули державний кордон України і на момент подання відомостей відсутні дані про їх повернення на територію України. Цією нормою багатьох виборців, які в цей строк та в день голосування повернулися на територію України, було позбавлено конституційного права голосу на цих виборах. Наперед зауважимо, що подібних законодавчих обмежень на чергових, повторних, дострокових виборах народних депутатів немає.

Отже, розв'язання проблем щодо забезпечення стабільності виборчого законодавства в Україні є досить актуальним. Видатний український фахівець у галузі виборчого законодавства Ю. Ключковський наголошував, що стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України [12, с. 19]. На забезпеченні стабільності виборчого законодавства в Україні неодноразово наголошували й міжнародні експерти з питань виборчого права. Із Інтерпретативної декларації про стабільність виборчого законодавства, ухваленої Радою з демократичних виборів на 15 сесії 15 грудня 2005 року та Венеціанською комісією на 65 пленарній сесії 16–17 грудня цього ж року слідує, що будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів [13, с. 82]. Крім того, в Кодексі належної практики у виборчих справах, а саме в Керівних принципах щодо виборів, визначено умови реалізації цих принципів, до яких відноситься й стабільність виборчого законодавства, за якою розуміється те, що основні елементи виборчого закону, зокрема, власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи

в акті, що має більш високий рівень ніж звичайний закон [13, с. 56–57]. Отже, принцип стабільності виборчого законодавства є одним із міжнародно-визнаних принципів виборчого права.

У зарубіжних країнах подібні проблеми вирішуються по-різному. В Молдові у випадку внесення змін та доповнень у виборче законодавство під час виборчої кампанії, ці зміни та доповнення вступають у силу після закінчення виборчої кампанії (ст. 8 Виборчого кодексу Молдови). Конституцією Туреччини заборонено вносити зміни до виборчого законодавства менше як за один рік до проведення виборів [14, с. 195, 465]

Системний аналіз та синтез вищеведеного дає можливість зробити висновки про те, що принцип стабільності виборчого законодавства щодо заборони протягом певного періоду вносити зміни в це законодавство повинен знаходити своє відображення в Конституції України або в актах, які мають вищу юридичну силу ніж закон.

Крім того, Ю. Ключковський, який є розробником Виборчого кодексу, неодноразово вказував, що одним із заходів такої стабілізації є прийняття вказаного кодексу. Спроба створити Виборчий кодекс певною мірою є відповіддю на вимогу Венеціанської комісії, місія якої в Україні переймається модернізацією національного законодавства та адаптацією його до європейських стандартів, щодо частішої зміни вітчизняного виборчого законодавства. І власне намагання стабілізувати його, прийняти у вигляді такого документа, який би міг розглядатися як довгостроковий, а не лише на одні вибори, це – теж серйозний виклик [12, с. 19]. Виборчий кодекс має бути основним досягненням реалізації принципу стабільності виборчого законодавства. Однак, на наш погляд, такий принцип, підкреслено це ще раз, має бути закріплений у Конституції України з метою унемож-

ливлення внесення Верховною Радою України змін до цього кодексу та іншого виборчого законодавства відповідно у встановлений строк. Оскільки практика законотворчої діяльності парламенту не зважає на законодавчі обмеження щодо внесення змін у виборче законодавство, тому вміщення таких заборон у Виборчому кодексі чи інших виборчих законах є малоефективним засобом забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства.

Вважаємо, що однією зі складових принципу стабільності виборчого законодавства є його уніфікація, яка безспірно повинна знайти своє відображення у Виборчому кодексі та в іншому виборчому законодавстві. Правила проведення будь-яких виборів мають бути однаковими, у протилежному випадку таке законодавство є маніпуляційним, тобто не виправдано гнучким щодо використання та впливу на волевиявлення виборців у залежності від політичної ситуації з метою забезпечити присутність у владі тих же осіб.

Повернемося до заборони вносити зміни у Закон України «Про вибори народних депутатів України», яка була передбачена згаданим вище пунктом 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону. Така заборона стосувалася лише цього Закону, який регламентує проведення виборів народних депутатів. Що ж стосується внесення змін до інших виборчих законів, то відповідної заборони не було. Такою не уніфікацією законодавства порушується принцип рівності суб'єктів виборчих перегонів у залежності від виду виборів.

Іншим прикладом є норми Закону, які забороняють виборцям, що не повернулися на територію України за три дні до дня позачергових виборів, реалізувати право голосу на цих виборах. Що ж до інших виборів, то такої заборони немає. Порівняльний аналіз та історичне тлу-

мачення подібного врегулювання призводить до висновку про те, що ця норма була прийнята Верховною Радою України лише з метою її застосування на позачергових виборах народних депутатів, які відбулися 30 вересня 2007 року.

Подібне законотворення призводить до розбалансованості правового розуміння виборчого законодавства та дезорганізації виборчих процесів, в тому числі, в окремих випадках, і до неможливості забезпечення ефективного судового захисту виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчого процесу.

Не менш важливою складовою забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства в Україні є розгляд Конституційним Судом України справ щодо конституційності такого законодавства. Як свідчить практика судочинства зарубіжних країн, саме реалізація функцій конституційного контролю є запорукою забезпечення законності при формуванні виборних органів влади, яким народ як носій суверенітету та єдине джерело цієї влади делегує свої повноваження щодо управління державними справами [6, с. 87].

Аналіз та синтез конституційного судочинства України щодо розгляду справ про конституційність виборчого законодавства дає можливість зробити висновок про те, що Конституційний Суд України розглядає такі справи в тому числі й під час виборчого процесу. Таке становище, на наш погляд, порушує принцип правової визначеності та принцип стабільності виборчого законодавства.

У подібній ситуації Конституційний Суд Російської Федерації відмовився розглядати питання про конституційність виборчих процедур після того, як виборча кампанія вже розпочалася, але розглянув це питання через три роки, коли зникли обставини, які цьому перешкождали [6, с. 87]. Ми підтримуємо дану позицію цього суду, оскільки на

стадії виборчого процесу змінювати правила виборчих процедур є неприпустимим і таким, що спричиняє порушення принципу стабільності виборчого законодавства.

Досліджуючи вказані проблеми, А. Стрижак зауважив, що згідно з правовою позицією Конституційного Суду РФ прийняття рішень з питань виборчого законодавства органом конституційної юрисдикції у період виборчої кампанії є недопустимим втручанням у виборчий процес і суперечить призначенню та принципам його діяльності. Така позиція обумовлена, зокрема, тим, що відповідно до принципу розподілу влади орган конституційної юрисдикції не має права піднімати законодавця й повинен утримуватися від вирішення справ, у яких, по суті, домінують аспекти політичної доцільності [6, с. 87].

Конституційний Суд РФ також наголосив, що, вочевидь, яким би не було судження органу конституційної юрисдикції стосовно конституційності оспорюваних норм виборчого законодавства, проведення відповідного судового розгляду в період виборчої кампанії безпосередньо перед голосуванням може не виправдано ускладнити цей процес, негативно позначитися на волевиявленні виборців і, нарешті, вплинути на результати виборів. Здійснюючи таке провадження, Конституційний Суд Російської Федерації перетворився б на учасника виборчої кампанії, що суперечить його призначенню та принципам діяльності [6, с. 88].

На перший погляд даний підхід щодо вирішення окреслених проблем є правильним. Однак, вважаємо, що такими висновками суд уникнув виконання своєї функції щодо розгляду справи, чим не забезпечив проведення виборчого процесу у відповідності до Конституції. Крім того, в зазначеній справі, яка була розглянута через три роки, Конститу-

ційний Суд РФ визнав неконституційними законодавчі норми, які допускали в період виборчої кампанії зміну правил підрахунку голосів при повторному голосуванні [6, с. 87]. На нашу думку, необхідність у такому судовому захисті втрачає сенс. Тому, підтримавши позицію суду щодо не розгляду такої справи в період виборчого процесу, вважаємо, що після закінчення виборчого процесу така справа тим більше не повинна розглядатися, оскільки судові рішення викличе сумнів у легітимності обранців до відповідних органів.

Конституційний Суд України також здійснює судовий контроль за виборчими процесами в Україні шляхом приведення виборчого законодавства у відповідність із Конституцією України. Для забезпечення принципу стабільності у виборчих процесах вважаємо, що правове врегулювання процедури розгляду справ Конституційним Судом України щодо виборчого законодавства повинно мати особливості, відповідно до яких такі справи повинні розглядатися невідкладно. Строки подання конституційних звернень та розгляду цих справ мають бути обмежені. Варто заборонити розгляд таких справ у період виборчих процесів та після їх завершення.

Отже, конституційний контроль за виборчими процесами також впливає на реалізацію принципу стабільності виборчого законодавства в Україні, що забезпечує передбачуваність правил проведення виборів та поведінки суб'єктів виборчого процесу. Безумовно, що від стабілізації виборчого законодавства в Україні прямо пропорційно залежить ефективність судового захисту виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів, оскільки в основі надання методичної допомоги суддям щодо застосування виборчого законодавства є судова практика адміністративних судів із розгляду виборчих конфліктів, які ви-

никають на відповідних виборах.

Із 2005 року адміністративні суди забезпечують судовий контроль усіх виборчих процесів, які відбувалися в Україні, в тому числі виборів народних депутатів 2006, 2007 та 2012 років. Однак, враховуючи те, що виборче законодавство щодо виборів народних депутатів перед кожною виборчою кампанією настільки оновлювалося, що вироблення рекомендаційних роз'яснень щодо його застосування під час розгляду спорів, які виникали на відповідних виборах, було і є недоцільним.

На наш погляд, у разі прийняття Виборчого кодексу також недоцільним буде вироблення рекомендаційних роз'яснень щодо судової практики застосування виборчого законодавства під час розгляду судами виборчих конфліктів, які виникали на виборах народних депутатів 2012 року.

Дослідження свідчить, що забезпечення реалізації принципу стабільності виборчого законодавства в Україні не відповідає сьогоденню та міжнародним стандартам. Вважаємо, що з метою усунення вказаних проблем необхідно принцип стабільності виборчого законодавства у вигляді заборони внесення змін та доповнень до такого законодавства протягом певного часу закріпити в Конституції України. Також слід передбачити, що закони про зміни до виборчого законодавства повинні прийматися не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Із цього приводу в своїй окремій думці суддя Конституційного Суду України М. Д. Савенко зазначив таке: « ... Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття нових законів з цих питань, забезпечить можли-

вість належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону, і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону» [15].

Також необхідно законодавчо встановити особливості розгляду справ вказаним судом щодо конституційності виборчого законодавства, відповідно до яких такі справи Конституційний Суд України повинен розглядати невідкладно. Строки подання конституційних звернень та розгляду цих справ мають бути обмежені. Варто заборонити розгляд таких справ у період виборчих процесів та після їх завершення.

Неодмінною складовою забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства є прийняття Виборчого кодексу та уніфікація правил проведення

виборчих процесів в Україні. Реалізація принципу стабільності виборчого законодавства стане запорукою ефективного судового захисту адміністративними судами виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів в Україні за результатами вироблення усталеної судової практики щодо застосування виборчого законодавства та надання відповідних рекомендаційних роз'яснень.

Принцип стабільності виборчого законодавства має захисну функцію, яка полягає в забезпеченні дотримання і реалізації засад виборчого права в Україні, що є більш важливими ніж цей принцип, але перебувають у прямій залежності від нього.

Дослідження може бути використане в законотворчому процесі при підготовці змін до Конституції України та розробці і прийнятті Виборчого кодексу України.

Використані джерела:

1. Висновки та рекомендації з актуальної теми // *Право України*. – 2013. – № 5. – С. 233.

2. Герасименко Т. В. *Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации* : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Т. В. Герасименко. – Тюмень, 2003.

3. Ставнійчук М. І. *Вибори в Україні* / М. І. Ставнійчук // *Конституційне право України*; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999.

4. Козодой Л. М. *Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л. М. Козодой. – К., 2006.

5. Марцеляк О. В. *Конституційні засади виборчого права України (загальнотеоретична характеристика)* /

О. В. Марцеляк // *Право України*. – 2013. – № 5. – С. 41.

6. Стрижак А. А. *Виборче право в Україні: історія та сучасність* / А. А. Стрижак. – К.: Логос, 2012. – 448 с.

7. *Електронний ресурс*. – Режим доступу: <http://rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=31700>.

8. *Податковий кодекс України* // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 92 (10.12.2010). – Ст. 3248.

9. *Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України: Закон України від 7 липня 2005 року № 2777-IV* // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 14. – Ст. 964.

10. *Конституція України від 28 червня 1996 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30.

11. Мельник О. В. Правові засоби стабілізації виборчого законодавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.tk.ua/?p=63590>.

12. Стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 3 (13). – 2008. – С. 19.

13. Європейський демократичний діалог в галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; вид. 2-е, випр. і доповн.; пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. – К., 2009. – 340 с.

14. Лысенко В. И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин; под общей ред. В. Е. Чубарова // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М.: МедиаПресс, 2009. – 528 с.

15. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – с. 850.

Михаил СМОКОВИЧ. Принцип стабильности избирательного законодательства как предпосылка эффективной судебной защиты избирательных прав.

Статья посвящена изучению принципа стабильности избирательного законодательства. В результате исследования установлено признаки этого принципа, выявлено, что он исполняет защитную функцию реализации принципов избирательного права и служит условием эффективной защиты избирательных прав. Предложено внести соответствующие изменения в Конституцию Украины с целью реализации этого принципа при внесении изменений в избирательное законодательство.

Ключевые слова: Избирательный кодекс, эффективная судебная защита, принципы избирательного права, конституционный контроль, принцип стабильности избирательного законодательства, унификация избирательного законодательства.

Mykhailo SMOKOVICH. The principle of stability of electoral law as a guarantee of effective judicial protection of electoral rights.

This article is dedicated to the research of the principle of stability of electoral law. During research composite signs of this principle was found, specified that this principle serves protective function in respect to the compliance and implementation of the principles of electoral law in Ukraine and is the key to effective protection of electoral rights. It is proposed to amend the Constitution of Ukraine in order to implement this principle during the amendment of the election law.

Key words: Electoral Code, effective judicial protection, the principles of electoral law, constitutional control, the principle of stability of electoral law, the unification of the electoral law.



Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства

Василь ІЛЬКОВ,

суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук

Стаття присвячена вивченню та аналізу стану і проблемних питань застосування джерел права адміністративного судочинства у практичній діяльності суду під час розгляду справ про видворення іноземців та осіб без громадянства, причин, що сприяють виникненню таких спорів, найбільш характерних особливостей застосування норм матеріального та процесуального права суддями під час розгляду цієї категорії справ.

Ключові слова: *суддя, видворення, іноземець, особа без громадянства, правовий статус іноземців та осіб без громадянства, судово практика, уповноважений орган державної влади, перекладач.*

У частині шостій статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, як і громадяни та юридичні особи України. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду та виїзду з країни встановлюється положеннями спеціального Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [1].

16 жовтня 2012 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» № 5453-VI, який суттєво змінив порядок розгляду справ адміністративної юрисдикції щодо примусового повернення в країну походження або третю країну і примусового видворення

іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Актуальність дослідження питання щодо застосування положень чинного законодавства під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства у практичній діяльності суддів адміністративних судів України не викликає сумнівів та призводить до зацікавленості не лише серед суддів, пра-

цівників суду, а також і службових осіб уповноважених органів державної влади. Серед вітчизняних науковців, котрі займаються проблематикою застосування заходів адміністративно-правового примусу, необхідно відзначити О. М. Бандурку, Ю. П. Битяка, В. Б. Аверянова, М. К. Гальянтича, А. Т. Комзюка, В. А. Колпакова, Є. Б. Кубка, В. І. Палько, О. Н. Панченко, Ю. С. Педька та інших.

Метою цього дослідження є вивчення та аналіз стану і проблемних питань застосування джерел права адміністративного судочинства у практичній діяльності суду під час розгляду справ про видворення іноземців та осіб без громадянства, причин, що сприяють виникненню таких спорів, найбільш характерних особливостей застосування норм матеріального і процесуального права суддями під час розгляду цієї категорії справ.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» № 5453-VI набув чинності з 15.11.2012 року (публікація в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр» від 14.11.2012 р.). Цим законом внесено зміни до багатьох законодавчих актів, перш за все до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Зокрема, встановлено, що адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Суттєво доопрацьована редакція статті 183-5 КАС України «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства». Так, зокрема, скорочено строк розгляду адмі-

ністративних справ (з 1 місяця до 5 днів з дня надходження позову) за позовними заявами іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну; рішень Державної міграційної служби України, прикордонної служби або СБУ про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України [2].

Також передбачено, що суд за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження, або зазначивши про це в постанові, звернути до негайного виконання постанову про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Зауважимо, що раніше негайному виконанню підлягали постанови суду про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства в частині затримання. Нововведення торкнулись і Закону України «Про Службу безпеки України». Так, доповнено перелік повноважень цього відомства приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства; скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України; примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну.

Крім цього, внесено зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», згідно з якими прикордонники отримали право прийняття рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення. Зауважимо, що раніше працівники при-

кордонної служби у взаємодії з органами внутрішніх справ та СБУ мали право приймати рішення про видворення затриманих у вищезазначених місцях іноземців та осіб без громадянства, а також видворяти цих осіб; про розміщення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора; право виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

Основні питання видворення іноземців та осіб без громадянства висвітлені в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3» від 16 березня 2012 року № 3, проте у зв'язку з передачею цієї категорії справ до судів першої інстанції (від окружних адміністративних судів до місцевих загальних судів як адміністративних судів) важливо зупинитись на окремих питаннях правозастосовної практики в цій категорії справ.

За правовою природою інститут видворення за межі України є заходом

припинення протиправної поведінки іноземців та осіб без громадянства, а не адміністративним стягненням. З аналізу цих приписів вбачається, що застосування такого стягнення можливо у випадках, передбачених законами України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Серед джерел права адміністративного судочинства України, які можуть застосовуватися під час розгляду справ за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства щодо добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та щодо їх перебування в Україні, необхідно відзначити:

- положення Конституції України;
- чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, серед них: Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року, Конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол щодо статусу біженців 1967 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року, Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року, Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та в Першому протоколі до неї, Протокол № 7 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод, Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року, Європейська Конвенція про здійснення прав дітей 1996 року, Конвенція Ради Європи

про заходи щодо протидії торгівлі людьми, міжнародні договори України про видачу правопорушників, правову допомогу в кримінальних справах та реадмісію осіб;

- закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про громадянство України», «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про протидію торгівлі людьми»;

- Концепцію державної міграційної політики, схвалену Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» від 17 липня 2003 року № 1110;

- наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» від 7 вересня 2011 року № 649 та інші нормативно-правові акти, видані на їх виконання.

Окреме місце в цьому ряду займають роз'яснення, листи, рекомендації та постанови Вищого адміністративного суду України.

Відповідно до положень статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV суди також повинні застосовувати практику Європейського

суду з прав людини як джерело права [3] та враховувати положення частини другої статті 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

Відповідно до Конституції України іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, наділені такими ж правами та обов'язками, як і громадяни України. Іноземець та особа без громадянства можуть бути примусово видворені за межі України з підстав та в порядку, визначених статтею 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», статтею 13 Закону України «Про імміграцію».

Частиною першою статті 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів із дня прийняття рішення.

Позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або органів Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства і затримання їх у зв'язку з таким видворенням подаються до місцевого загального суду як адміністративного за місцезнаходженням відповідного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону або органу Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України (частина перша статті 183-5 КАС України) [2].

Відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 50 КАС України та частини першої статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення, або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунк-

тами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» документами, що засвідчують законність перебування іноземця, особи без громадянства на території України, можуть бути посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист та довідка про звернення за захистом в Україні. Потрібно враховувати, що після прийняття рішення про: 1) відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 2) відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 3) відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 4) про втрату або позбавлення статусу біженця та додаткового захисту; 5) скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, частиною першою статті 12 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачається право особи на оскарження такого рішення до суду у строки, встановлені цим Законом [4].

Відповідно до статті 5 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» документами, що засвідчують законність перебування іноземця, особи без громадянства на території України, можуть бути посвідчення на постійне проживання та посвідчення на тимчасове проживання. Відповідно до статей 14 та 16 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» документами, що засвідчують законність перебування іноземця або особи без громадянства на території України, також є довідка, що підтверджує факт звернення

за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та довідка про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Відсутність документального підтвердження місця проживання таких осіб не є підставою для залишення без руху позовної заяви (стаття 106 КАС України) та підставою для повернення позовної заяви за непідсудністю (пункт 6 частина третя статті 108 КАС України). Якщо після відкриття провадження у справі з'ясується, що особа не проживає у вказаному нею місці, суд вирішує питання про передачу справи за підсудністю відповідно до статті 22 КАС України. *При цьому необхідно враховувати, що примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія заборони Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та Закону України «Про протидію торгівлі людьми». Це питання суд повинен з'ясувати під час розгляду справи.*

Із позовом про примусове видворення та затримання іноземця та особи без громадянства мають право звернутися центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, орган охорони державного кордону або Служби безпеки України до адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України

У разі подання позовної заяви не вказаними суб'єктами владних повноважень, суд відповідно до пункту 3 частини третьої статті 108 КАС України повинен

повернути позовну заяву позивачу.

Відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС України громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України. Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять.

Таким чином, відповідачем в адміністративних справах щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, особи, яка постраждала від торгівлі людьми, а також у справах щодо добровільного повернення, примусового повернення іноземця чи особи без громадянства з України та їх перебування в Україні можуть бути іноземець та особа без громадянства, незалежно від законності їх прибуття та перебування на території України. Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність іноземця та особи без громадянства в Україні визначається частинами першою та другою статті 48 КАС України.

Представництво неповнолітніх іноземця та особи без громадянства в таких справах здійснюється за правилами, встановленими статтями 56–61 КАС України. Водночас судам слід враховувати, що відповідно до частини сьомої статті 29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» органи опіки та піклування є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями. У разі, якщо іноземець чи особа без громадянства не розуміє державної мови, то вказані документи надсилаються суб'єктом владних повноважень таким особам мовою, яку

вони розуміють.

У випадку подання разом із позовною заявою чи іншим документом, викладеним недержавною мовою, такий документ підлягає перекладу державною мовою, правильність цього перекладу повинна бути належним чином посвідчена. Одночасно може виникнути питання й щодо перекладу процесуальних документів суду – це питання повинно бути з'ясоване в судовому засіданні. Якщо іноземець чи особа без громадянства не володіють державною мовою й не спроможні оплатити послуги перекладача, то суди зобов'язані забезпечити таким особам перекладача.

Слід урахувати, що за загальним правилом витрати, пов'язані із залученням перекладача, несе сторона, яка заявила клопотання про залучення перекладача (стаття 92 КАС України). Якщо залучення перекладача здійснюється за ініціативою суду або в разі звільнення сторони від оплати судових витрат, відповідні витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 р. № 590 «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних із розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави».

Якщо у справі бере участь перекладач, судами застосовуються правила частини першої статті 125 КАС України: головуючий у судовому засіданні роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки, встановлені статтею 68 КАС України, й попереджає його під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків у суді та приводить його до присяги. Присяга проголошується усно, текст присяги підписується перекладачем та приєднується до справи.

Слід враховувати, що в разі порушення ними вимог, встановлених статтею 125 КАС України (нероз'яснення перекладачеві його прав і обов'язків, непопередження його про кримінальну відповідальність, неприведення до присяги), якщо перекладач допустив помилки в перекладі і ці помилки вплинули на реалізацію особами, які беруть участь у справі, їхніх прав та обов'язків чи призвели до неправильного встановлення обставин у справі, це може стати підставою скасування судового рішення за наслідками розгляду справи в суді вищої інстанції [5]. Задля уникнення випадків, за яких перекладач може допустити помилки в перекладі, важливо більш докладно вивчити документи, які підтверджують його фаховість, а також практичне володіння мовою, що можливо встановити з реакції відповідача (іноземця, особи без громадянства), адже бувають випадки у процесі, що відповідач не розуміє мову перекладу.

Відповідно до положень частини четвертої статті 107 КАС України питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів із дня надходження позовної заяви до адміністративного суду.

Однак слід пам'ятати, що відповідно до ч. 2 ст. 183-5 КАС України адміністративні справи за позовними заявами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України розглядаються судом у **п'ятиденний строк** із дня надходження позовної заяви. Кодекс адміністративного судочинства України передбачає особливості розгляду справ названої категорії в частині скорочення строків їх розгляду. Таким чином питання відкриття провадження в цій категорії

справ доцільно вирішувати невідкладно задля забезпечення дотримання 5-денного строку розгляду даної категорії справ.

Вищезгадані адміністративні справи розглядаються судом за обов'язкової участі сторін (ч. 3 ст. 183-5 КАС України). Заява відповідача (підписана іноземцем чи особою без громадянства) щодо розгляду справи без їх участі, надана позивачем, повинна бути всесторонньо вивчена та досліджена. Адже в численних випадках позивач наполягає на розгляді справи без участі відповідача на основі таких заяв, незважаючи на той факт, що відповідач може не володіти ні українською, ні російською мовами для написання такої заяви.

Також необхідно звернути увагу на особливості застосування джерел права в адміністративному судочинстві в таких випадках. Частиною восьмою статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення, або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення.

Рішення про примусове видворення повинно прийматися після того, як органи влади розглянули всю належну інфор-

мацію, яка їм доступна, та переконалися, що виконання рішення про примусове видворення не означатиме для іноземця чи особи без громадянства реальної загрози бути страченим або підданим катуванню, нелюдському або принизливому поводженню чи покаранню, бути вбитим або підданим нелюдському чи принизливому поводженню з боку недержавних суб'єктів, якщо влада країни, куди вони видворяються, партії чи організації, які контролюють цю державу або значну територію цієї держави, включаючи міжнародні організації, не можуть чи не бажають забезпечувати належний та ефективний захист, або наражатиметься на небезпеку внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя; де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки, чи виникнення інших ситуацій, які б могли відповідно до міжнародного права або національного законодавства бути підставою для надання міжнародного захисту.

Із частини першої статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» випливає, що примусовому видворенню іноземця чи особи без громадянства передують дві обставини: 1) прийняття рішення відповідним компетентним органом про примусове видворення; 2) ухилення від виїзду після прийняття рішення про повернення або наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення. Тобто обов'язковим є попереднє прийняття вказаними органами рішення про примусове повернення, ухилення від виїзду та застосування штрафу за такий проступок. Примусове

видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Під час вирішення питання про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства суду варто враховувати, що *особа в будь-якому разі не підлягає видворенню*, якщо підпадає під захист статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод або статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до якої іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

- де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;
- де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;
- де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Також забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Усі перелічені обставини повинні бути з'ясовані в судовому засіданні та відображені в судовому рішенні.

Рішення суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства

може бути оскаржено в апеляційному та касаційному порядку. Позовні заяви та апеляційні і касаційні скарги у справах, передбачених частиною першою статті 183-5 КАС України, подаються до адміністративного суду без сплати судового збору. Дослідженням практики встановлено, що найчастіше у справах цієї категорії до суду зверталися органи внутрішніх справ (до 15.11.2012 року) [6].

Відповідно до частини другої статті 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземець та особа без громадянства можуть бути видворені за межі України за рішенням органів внутрішніх справ, якщо дії іноземця та особи без громадянства грубо порушують законодавство про статус іноземців та осіб без громадянства, або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.

Крім підстав, за яких до іноземців може бути застосовано видворення, визначених виключно в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», можна виділити підстави, встановлені зазначеним Законом та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Такими підставами є порушення іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку перебування в країні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також за недотримання правил транзитного проїзду через територію України.

Слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року в усіх діях

щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. *При цьому з метою забезпечення прав неповнолітніх дітей до участі у справі щодо видворення також неповнолітнього необхідно залучати третю особу – орган опіки та піклування.*

Відповідно до п. 5 частини другої статті 256 КАС України суд, який прийняв постанову, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи може звернути до негайного виконання постанову про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Проте це право, а не обов'язок суду. Не завжди судовий розгляд спорів за позовом суб'єкта владних повноважень щодо примусового видворення з України іноземців або осіб без громадянства завершується винесенням постанови. У справі № 2а/0470/6630/11 провадження було закрито через відмову позивача від позову. У справі № 2а/0470/8620/11 за клопотанням представника позивача позовної заяви вона залишена без розгляду [6].

Відповідно до частини першої статті 2 КАС України 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.

Таким чином, застосування джерел

права адміністративного судочинства під час розгляду справ адміністративної юрисдикції щодо видворення та затримання іноземця та особи без громадянства важливо звертати увагу на такі особливості:

- примусове видворення та затримання іноземця та особи без громадянства може здійснюватися виключно на підставі постанови адміністративного суду. Адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України *підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам першої інстанції.*

- примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких персонально поширюються окремі положення та заборони Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Закону України «Про протидію торгівлі людьми»;

- скорочено строк розгляду адміністративних справ щодо видворення (з 1 місяця до 5 днів з дня надходження позову);

- при цьому продовжують діяти положення частини четвертої статті 107 КАС України – питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів із дня надходження позовної заяви до адміністративного суду;

- необхідно уникати випадків допущення помилки в перекладі внаслідок нефаховості перекладача та зробити все необхідне для її своєчасного виявлення;

- із метою забезпечення прав неповнолітніх дітей при участі у справі щодо видворення також неповнолітнього необхідно залучати третю особу – орган опіки та піклування.

Використані джерела:

1. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №№ 19–20. – С. 833. – Ст. 179.
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv/print1359625299322147>.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – С. 1114. – Ст. 260.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – С. 702. – Ст. 146.
5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3» від 16 березня 2012 року № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_t=publications&_t=rec&id=2220&fp=1.
6. Судова практика (постанови та ухвали Дніпропетровського окружного адміністративного суду за наслідками розгляду адміністративних позовів у порядку ст. 183-5 КАС України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

Василий ИЛЬКОВ. Применение источников права в административном судопроизводстве при рассмотрении дел о выдворении иностранцев и лиц без гражданства.

Статья посвящена изучению и анализу состояния и проблемных вопросов применения источников права административного судопроизводства в практической деятельности суда при рассмотрении дел о выдворении иностранцев и лиц без гражданства, причин, способствующих возникновению таких споров, наиболее характерных особенностей применения норм материального и процессуального права судьями во время рассмотрения этой категории дел.

Ключевые слова: судья, выдворение, иностранцы, лица без гражданства, правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, судебная практика, уполномоченный орган государственной власти, переводчик.

Vasiliy ILKOV. The use of the sources of law in administrative judiciary in cases about deportation of foreigners and stateless persons.

Article is devoted to research and analysis of the problems of the use of sources of law in administrative justice in Ukraine during of proceedings on deportation of foreigners and stateless persons.

Key words: judge, deportation of foreigners, stateless persons, the legal status of foreigners and stateless persons, judicial practice, the special authority of the government, the translator.



Контроль за виконанням судових рішень у порядку адміністративного судочинства крізь призму практики Європейського суду з прав людини

Олександр САСЕВИЧ,
суддя Львівського окружного адміністративного суду

У статті проаналізовано правові позиції Європейського суду з прав людини щодо виконання судових рішень, досліджено вплив практики ЄСПЛ на національне визначення контролю за виконанням судових рішень у порядку адміністративного судочинства. Внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативного закріплення цього питання.

Ключові слова: контроль, адміністративне судочинство, рішення суду, Європейський суд з прав людини.

Упродовж останніх двадцяти років Україна систематично декларує європейський вектор свого зовнішньоекономічного розвитку. Водночас для успішної євроінтеграції одних лише гасел недостатньо. Вони мають підтверджуватися реальними кроками у вибраному напрямі. Європейська спільнота використовує різні способи для оцінки готовності держави до вступу до Європейського Союзу, з-поміж іншого оцінюється й рівень забезпечення прав людини в державі.

17 липня 1997 року Україна прийняла рішення про ратифікацію одного з ключових міжнародно-правових актів – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [1], а відтак взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному перелік прав, визначених цим регіональним актом. З метою дотримання державами-учасниками своїх зобов'язань, визначених Конвенцією, створено Європейський суд з прав людини (далі – Євросуд, ЄСПЛ), рішення якого є своєрідним «індикатором» дотримання прав людини.

Статистичний аналіз роботи ЄСПЛ свідчить про те, що Україна входить до

п'ятірки держав – лідерів за кількістю справ, які перебувають на розгляді в цьому суді. Так, за станом на 31.12.2012 р. на розгляді в даній євроінституції перебувало 10 450 справ проти України, що становить 8,2% від загальної кількості справ. З аналізу щорічного звіту про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2012 році випливає, що ключовою проблемою, яка призводить до констатації Євросудом порушень Україною норм Конвенції, є невиконання або тривале виконання рішень національних судів [2]. Ілюстративною є й національна статисти-

ка. Для прикладу: за період з квітня 2007 року до червня 2010 року Вінницьким окружним адміністративним судом для примусового виконання звернено 3221 судові рішення, з яких виконавче провадження завершено лише у 901 справі, в т.ч. у 604 випадках мало місце повне виконання, у 68 – часткове виконання, а в 229 випадках виконавче провадження закінчене у зв'язку з неможливістю виконати рішення. Тобто фактично виконано 604 рішення в адміністративних справах, що у відношенні до кількості рішень, які були звернені до примусового виконання, становить всього 10,4% [3].

Указана статистика красномовно свідчить про існування в Україні внутрішньої проблеми з виконанням рішень національних судів, яка вийшла за межі держави, набула ознак порушення Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань та загрожує нашій державі втратою статусу в міжнародних товариствах і організаціях.

Основним завданням адміністративного, як і інших видів судочинства, є захист прав людини, який реально досягається в момент виконання рішення суду. Адже відсутність такого завершального компоненту здійснення правосуддя, як виконання судового рішення, нівелює всю процедуру, яка передувала його ухваленню. На жаль, в Україні спостерігається загрозлива практика, коли порушене право тривалий час не відновлюється, рішення суду не виконується та, відповідно, не досягається мета здійснення адміністративного судочинства.

Проблема з невиконанням чи тривалим виконанням рішення суду є наскрізною для правової системи України, характерною як для цивільного, господарського, так і для адміністративного судочинства. Її дослідженню в аспекті цивільного та господарського процесів приділяли увагу такі вчені, як В. В. Комаров, Д. Д. Луспенник, Д. М. Притика, О. І. Угриновська,

С. Я. Фурса, М. Й. Штефан, В. С. Щербина. Проблеми виконання рішень адміністративних судів вивчали такі дослідники, як О. В. Ільницький, І. Б. Коліушко, В. М. Кравчук, Р. О. Куйбіда, В. М. Кузьмишин та В. Г. Перепелюк.

У цій статті ми зосередимо увагу на двох моментах, а саме охарактеризуємо «реакцію» міжнародної спільноти, висловлену, зокрема, в рішеннях Євросуду, на незадовільну ситуацію, яка склалася в Україні з виконанням рішень національних судів, та проаналізуємо її вплив на нормативне закріплення контролю за виконанням судових рішень у порядку адміністративного судочинства. Актуальність дослідження цієї проблематики підвищується також тим, що відповідно ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Євросуду як джерело права [4]. А відтак правові позиції, висловлені в рішеннях ЄСПЛ, є обов'язковими для застосування при здійсненні правосуддя в Україні.

Зважаючи на важливість реального виконання судових рішень, це питання неодноразово ставало предметом обговорення як на національному, так і на міжнародному рівнях. Особливу увагу міжнародної спільноти привертає виконання судових рішень у справах, в яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень. Так, регулюванню цього питання, зокрема, присвячена Рекомендація № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права», обов'язкова для виконання Україною як членом Ради Європи, в якій зазначається, що держави-члени повинні забезпечити виконання судових рішень адміністративними органами в межах розумного строку.

Вони мають вживати усіх необхідних заходів згідно із законом з метою надання цим рішенням повної сили. У разі, якщо адміністративний орган не виконує судові рішення, слід передбачити відповідну процедуру, що дозволить домогтися виконання такого рішення, зокрема за допомогою винесення судових заборон або накладення штрафів. Держави-члени повинні забезпечити притягнення адміністративних органів до відповідальності за відмову у виконанні та невиконання судових рішень. Посадові особи, відповідальні за невиконання судових рішень, також можуть притягуватися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності в разі невиконання таких рішень [5].

Крім загальних рекомендацій, адресованих усім державам-членам Ради Європи, Комітет міністрів звертався і безпосередньо до України, зокрема:

1) у *Проміжній резолюції Комітету міністрів Ради Європи від 06.03.2008 р. щодо виконання рішень Євросуду в 232 справах проти України, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні остаточних рішень національних судів, винесених проти держави та підпорядкованих їй суб'єктів, а також відсутності ефективного засобу юридичного захисту*, висловлено особливу занепокоєність щодо того, що в Україні досить мало зроблено для того, аби подолати існуючу структурну проблему невиконання рішень національних судів. Наполегливо рекомендовано державним органам нашої країни виявити більшу державну відповідальність у досягненні відчутних результатів та визначити як особливий політичний пріоритет дотримання своїх зобов'язань за Конвенцією і виконання рішень Європейського суду, щоб забезпечити повне і вчасне виконання рішень національних судів, а також рекомендовано органам влади прийняти в першочерговому порядку закони, спрямовані на покращення ситуації з виконанням рішень

національних судів [6];

2) у *Рішенні від 8 червня 2009 року Комітету міністрів Ради Європи щодо 300 справ, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні органами державної влади або державними підприємствами остаточних судових рішень, зазначено*, що в Україні й надалі існує цілий ряд справ, в яких рішення національних судів залишаються невиконаними попри рішення Європейського суду. Висловлено занепокоєння тим, що попри зусилля, докладені органами влади в запровадженні тимчасових заходів, структурну проблему, яка лежить в основі порушень, досі не усунуто; знову закликано органи влади невідкладно вжити необхідних заходів для забезпечення дотримання Україною своїх зобов'язань за Конвенцією [7].

Виконання рішення суду є самостійною і невід'ємною складовою права на справедливий суд, гарантованого ст. 6 Конвенції [8]. Тому питання виконання судового акту завжди розглядається ЄСПЛ в аспекті захисту права людини на справедливий суд. У цьому контексті вартими уваги видаються правові позиції, висловлені в рішеннях Євросуду у справах «Бурдов проти Росії» від 07.05.2002 р. [9], «Ромашов проти України» від 27.07.2004 р. [10], «Шаренок проти України» від 22.02.2004 р. [11], в яких зазначається, що право на судовий захист було б ілюзорним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне зобов'язувальне рішення залишалося бездієвим на шкоду одній зі сторін; виконання рішення, винесеного будь-яким судом, має вважатися невід'ємною частиною судового процесу.

Водночас справді знаковим для України стало «пілотне» рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», яке набуло статусу остаточного 15 січня 2010 року. У вказаному рішенні Суд констатував систематичне невиконання в Україні рішень національних судів. Крім того, вказав на від-

сутність у національному законодавстві України ефективних засобів юридичного захисту від такого невиконання. З огляду на суть порушення Євросуд, зокрема, зобов'язав державу невідкладно — не пізніше ніж упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного (тобто до 15 січня 2011 року), — запровадити ефективний засіб юридичного захисту (або комплекс таких засобів), який би забезпечив адекватний та достатній захист від невиконання або затримки у виконанні рішення національного суду, за виконання якого вона несе відповідальність відповідно до принципів, встановлених практикою Європейського суду [12].

Як бачимо, Євросуд дуже категорично висловився щодо відсутності в Україні ефективного механізму контролю за виконанням судового рішення. Негативні наслідки для України несе і статус «пілотного» рішення, що вказує на те, що всі аналогічні справи проти нашої держави розглядатимуться за спрощеною процедурою, адже Євросудом вже встановлено відсутність у національному законодавстві ефективних засобів юридичного захисту від невиконання судового рішення.

За вказаним «пілотним» послідували й інші рішення ЄСПЛ. Зокрема, варто згадати рішення Євросуду у справі «Алпатов та інші проти України» від 04.02.2013 р., в якому Суд визнав порушення Україною статей 6, 13 Конвенції щодо тривалого невиконання рішень, ухвалених на користь заявників, та щодо відсутності ефективних національних засобів юридичного захисту і присудив виплатити компенсацію в розмірі 3000 євро (або 1500 євро, в залежності від тривалості порушення) кожному зі 108 заявників [13]; рішення Євросуду у справі «Харук та інші проти України» від 26.07.2012 р., в якому Суд визнав порушення Україною статей 6, 13 Конвенції щодо тривалого невиконання рішень, ухвалених на користь заявників, та щодо

відсутності ефективних національних засобів юридичного захисту і присудив виплатити компенсацію в розмірі 3000 євро (або 1500 євро, в залежності від тривалості порушення) кожному зі 115 заявників [14]. Очевидно, що ухвалення вказаних рішень проти України спричинили, окрім іншого, й виникнення додаткових витрат для Державного бюджету країни.

Варто відзначити, що така категоричність у висловлюваннях Євросуду стала своєрідним каталізатором змін у національному законодавстві, спрямованих на запровадження ефективного механізму контролю за виконанням судового рішення, в т.ч. ухваленого в порядку адміністративного судочинства. Спробуємо коротко проілюструвати «ланцюгову реакцію» нормативних змін:

1) 07.07.2010 року прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів», яким викладено в новій редакції ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України «Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах» [15], зокрема, детально визначено повноваження суду щодо здійснення контролю за виконанням судового рішення, встановлено відповідальність за невиконання судового акту тощо.

2) 04.10.2011 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про виконавче провадження" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)», яким викладено в новій редакції Закон України «Про виконавче провадження» [16];

3) 05.07.2012 року прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», яким встановлено гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів, особливості їх виконання [17].

Не залишили без уваги питання контролю за виконанням рішення суду й пред-

ставники судової гілки влади. Свідченням цього, зокрема, можуть стати: 1) Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011, в якому, зокрема, зазначено, що посилення судового контролю за виконанням судових рішень та наділення суду з цією метою правом накладати штрафні санкції є заходом для забезпечення конституційного права громадян на судовий захист. Отже, положення частин другої, третьої, шостої, восьмої статті 267 КАС України відповідають Основному Закону України [18]; 2) лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13-13, в якому роз'яснено питання, пов'язані із застосуванням частини першої статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України [19].

Підсумовуючи наведене вище, можемо дійти таких висновків:

1. Україна впевнено «крокує» в обраному напрямі євроінтеграції, намагаючись реагувати на всі критичні зауваження євроспільноти, приводячи своє національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів. Яскравим прикладом виконання рекомендацій Ради Європи та рішень Євросуду Україною є внесення змін до чинного законодавства нашої держави, спрямованих на перетворення декларативних норм щодо контролю за виконанням судового рішення на реально діючі з метою забезпечення конституційного права людини на судовий захист.

2. Нормативні новели щодо здійснен-

ня контролю за виконанням рішення суду в порядку адміністративного судочинства лише починають впроваджувати в життя, стала судовою практика їх застосування ще не сформована. Тому складно оцінити вплив нормативних змін на реальне виконання рішення суду та захист прав людини.

Однак навіть аналіз «нормативного портрету» судового контролю без дослідження практики його застосування дозволяє виявити певні неточності, які потребують доопрацювання. Зокрема, в ч. 9 ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України визначено реквізити заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду. Цікавим є той факт, що серед реквізитів аналізованої заяви законодавець передбачив необхідність подання документу про сплату судового збору, а от розмір такого збору, який підлягає сплаті, не визначив. Таким чином, видається доцільним внести зміни до Закону України «Про судовий збір» та передбачити розмір судового збору за подання заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

Загалом же можна говорити про те, що в Україні успішно розпочалася й триває робота над створенням ефективного механізму контролю за виконанням судового рішення. Тому дане питання потребує глибокого вивчення з урахуванням практики судового розгляду та залученням до продуктивної дискусії як науковців, так і практиків, сферою інтересу яких є захист прав людини в порядку адміністративного судочинства.

Використані джерела:

1. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
2. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2012 році // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL : <http://www.mnjust.gov.ua/9329>.
3. Кузьмишин В. М. Шляхи забезпечення безумовного виконання судового рішення // Вінницький апеляційний адміністративний суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : http://www.vaas.gov.ua/?action=menu&id_menu=165&type=1&module=0.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
5. Рекомендація № Рес (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень та судових рішень у галузі адміністративного права» від 09.09.2003 р. // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_692.
6. Проміжна резолюція [CM/ResDH (2008)1] Комітету міністрів Ради Європи щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у 232 справах проти України, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні остаточних рішень національних судів, винесених проти держави та підпорядкованих їй суб'єктів, а також відсутності ефективного засобу юридичного захисту від 6 березня 2008 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/0/38823>.
7. Рішення Комітету міністрів Ради Європи щодо 300 справ, які стосуються невиконання або суттєвих затримок у виконанні органами державної влади або державними підприємствами остаточних судових рішень від 8 червня 2009 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/0/38823>.
8. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бурдов проти Росії» від 07.05.2002 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AId=493>.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ромашов проти України» від 27.07.2004 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/file/1068>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шаренок проти України» від 22.02.2004 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/in dex.php?query=/164>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.01.2010 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/News/33575>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Алпатов та інші проти України» від 04.02.2013 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL : <http://www.mnjust.gov.ua/9329>.

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Харук та інші проти України» від 26.07.2012 р. // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://www.mi.gov.ua/9329>.

15. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. №2453-VI // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://zako№2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

16. Про внесення змін до Закону України "Про виконавче провадження" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб): Закон України від 04.10.2011 р. // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/2677-17>.

17. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від

05.06.2012 р. // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11>.

19. Лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13-13 // Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL : <http://www.vasu.gov.ua>.

Александр САСЕВИЧ. Контроль за исполнением судебных решений в порядке административного судопроизводства сквозь призму практики Европейского суда по правам человека.

В статье проанализированы правовые позиции Европейского суда по правам человека относительно исполнения судебных решений, исследовано влияние практики ЕСПЛ на национальное определение контроля над исполнением судебных решений в порядке административного судопроизводства. Внесены предложения по совершенствованию нормативного закрепления этого вопроса.

Ключевые слова: контроль, административное судопроизводство, решение суда, Европейский суд по правам человека.

Alexander SASEVICH. Control over the execution of the Court Decision Passed within Administrative Proceeding through the Prism of the European Courts of Human Rights

The article analyzes the legal position of the European Court of Human Rights on the implementation of judgments, the influence of the European Court of Human Rights in the national definition of control over the execution of the Court Decision Passed within Administrative Proceeding. Proposals concerning improvement of this issue's legal regulation are made.

Key words: control, administrative proceedings, judgment, the European Court of Human Rights.



Олег БОДНАРЮК,
*суддя Чернівецького окружного
адміністративного суду*

**Особливості
адміністративного
судочинства
України:
порівняльно-
правовий аспект**



Оксана ГОРДЄЄВА,
*помічник судді Чернівецького окружного
адміністративного суду*

У статті досліджуються особливості адміністративного судочинства України. Доведено, що для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення вагомим значення набуває з'ясування особливостей адміністративного судочинства України, а саме: презумпція вини суб'єкта владних повноважень, реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи тощо.

Ключові слова: особливості, принцип, адміністративне судочинство України.

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. Для виконання зазначеного завдання, ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення законодавцем встановлені особливості здійснення адміністративного судочинства.

Метою даної статті є з'ясування основних особливостей адміністративного судочинства України в порівнянні із судочинством у цивільних справах. Для досягнення зазначеної мети поставлені завдання проаналізувати та порівняти норми Кодексу адміністративного судочинства України [1] та Цивільного про-

цесуального кодексу України [2].

Дослідженню даного питання приділялася увага такими вченими, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, В. Т. Білоус, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. І. Цуркан та ін.

Одна з основних особливостей адміністративного судочинства передбачена нормами частин 4, 5 статті 11 КАС України, відповідно до яких суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, в тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі).

Теорія і практика адміністративного судочинства України знаходить принцип офіційного з'ясування усіх обставин справи у ряді норм КАС України, на реалізацію яких суд: 1) визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору, а також з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин (п.п. 3, 4 ч. 4 ст. 111 КАС України); 2) пропонує особам, які беруть участь у конкретній справі, доповнити чи пояснити певні обставини справи, а також надати суду додаткові докази (ч. 5 ст. 11, ч. 1 ст. 114 КАС України); 3) за власною ініціативою повинен виявити і витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ч.ч. 4, 5 ст. 11, ч. 4 ст. 65, ч. 5 ст. 71, п. п. 1, ч. 2 ст. 110 КАС України); 4) також може визнати обов'язкову участь у судовому засіданні сторони (чи сторін) або третьої особи, якщо виникне необхідність заслухати її особисто (п. 2 ч. 2 ст. 110, ст. 120 КАС України); 5) може визнати за необхідне дослідити докази щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо в нього може виникнути сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72 КАС України); 6) під час допиту свідка в суді може задавати йому питання в будь-який час, а не лише після закінчення допиту його особами, які беруть участь у справі, як це здійс-

нюється у цивільному судочинстві (ч. 8 ст. 141 КАС України) [3, с. 165].

Адміністративний суд має активно підтримувати перебіг провадження, досліджувати фактичні обставини справи в найбільш повному обсязі. Для цього суд повинен сприяти активній участі учасників провадження в дослідженні фактичних обставин справи та їх з'ясуванні. "Суд під час розгляду справи не повинен бути стороннім спостерігачем. Закон зобов'язує суд створювати необхідні умови для всебічного, повного й об'єктивного дослідження справи, а також контролювати дії сторін, активно досліджувати представлені докази і виключати з розгляду ті з них, які є неприпустимими, залучати нові, забезпечувати неухильне додержання учасниками судового процесу всіх правил судочинства, встановлених законом" [4, с. 4].

Так, ухвалою Вищого адміністративного суду України від 21 березня 2013 року постанову Чернівецького окружного адміністративного суду від 3 квітня 2012 року та ухвалу Вінницького апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2012 року було скасовано, а справу направлено на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Обґрунтовуючи своє рішення Вищий адміністративний суд України зазначив, що суди попередніх інстанцій не перевірили доводи позивача, суд повинен був витребувати у відповідача оригінали документів [5].

У цивільному процесі принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі відсутній. Суд розглядає цивільні справи не інакше як за зверненням фізичних чи юридичних осіб, поданим відповідно до ЦПК України, в межах заявлених ними вимог і лише на підставі доказів сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Варто зазначити, що в адміністративному судочинстві суб'єкту владних повноважень текст повістки може надсилатися електронною поштою (фак-

симільним повідомленням) на адресу електронної пошти або на номер факсу (телефаксу), які містяться в Єдиній базі даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень повинен за допомогою електронної пошти (факсу, телефону) негайно підтвердити суду про отримання тексту повістки. Текст такого підтвердження роздруковується, а телефонне підтвердження записується відповідним працівником апарату суду і приєднується секретарем судового засідання до справи. Таке підтвердження є достатнім доказом належності повідомлення суб'єкта владних повноважень про дату, час і місце судового розгляду. Якщо протягом двох робочих днів з дня направлення тексту повістки підтвердження від суб'єкта владних повноважень не надійшло, секретар судового засідання складає про це довідку, що приєднується до справи і є достатнім доказом належності повідомлення суб'єкта владних повноважень про дату, час і місце судового розгляду.

Одночасно з надсиланням тексту повістки суд, у разі, якщо справа розглядається за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень, повідомляє суб'єкта владних повноважень про наявні в нього матеріали, які підлягають врученню йому як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо в суді.

Зазначений порядок може бути застосовано також щодо особи, яка бере участь у справі, незалежно від того, чи є вона суб'єктом владних повноважень, у разі, якщо вона зазначила адресу своєї електронної пошти (номер факсу, телефаксу) і не висловила заперечень проти її використання для одержання текстів судових рішень та інших документів (ст. 38 КАС України).

У цивільному процесі судові повістки, адресовані фізичним особам, вручаються їм під розписку, а юридичним особам

– відповідній службовій особі, яка розписується про одержання повістки. Розписка про одержання судової повістки з поміткою про дату вручення в той самий день особами, які її вручали, повертається до суду (ч.ч. 1, 2 ст. 76 ЦПК України). Особи, які беруть участь у справі, а також свідки, експерти, спеціалісти і перекладачі можуть бути повідомлені або викликані в суд телеграмою, факсом чи за допомогою інших засобів зв'язку, які забезпечують фіксацію повідомлення або виклику (ч. 6 ст. 74 ЦПК України).

Необхідно зазначити, що в адміністративному судочинстві, відповідно до ч. 2 ст. 99 КАС України, для звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. КАС України та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

У цивільному процесі строк звернення до суду визначений нормами матеріального права. Так, відповідно до ст. 257 ЦК України, загальна позовна давність встановлюється тривалістю у три роки.

Згідно ч. 4 ст. 94 КАС України у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

У цивільному ж процесі, відповідно до ч. 1 ст. 88 ЦПК України, стороні, на користь якої ухвалено рішення, суд при-

суджує з другої сторони понесені нею і документально підтверджені судові витрати. Якщо позов задоволено частково, судові витрати присуджуються позивачеві пропорційно до розміру задоволених позовних вимог, а відповідачеві – пропорційно до тієї частини позовних вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено.

Також в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного процесу, справа може бути розглянута в порядку письмового або ж скороченого провадження. Відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 183-2 КАС України скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо: 1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду звернення, в тому числі інформаційного запиту, фізичної або юридичної особи; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 4) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС України строк оскарження.

Суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у ско-

роченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне судове рішення.

Постанова, прийнята у скороченому провадженні, крім випадків її оскарження в апеляційному порядку, є остаточною. У разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, судове рішення апеляційної інстанції по такій справі є остаточним і оскарженню не підлягає.

Письмове провадження – розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених КАС України.

Особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Суд під час судового розгляду адміністративної справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. У разі неявки в судові засідання всіх осіб, які беруть участь у справі, чи якщо відповідно до положень КАС України розгляд справи здійснюється за відсутності осіб, які беруть участь у справі (в тому числі при розгляді справи в порядку письмового провадження), фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу не здійснюється.

Необхідно зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» [6] за подання до суду за правилами ЦПК України позовної заяви майнового характеру ставки судового збору встановлені в розмірі 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заро-

бітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати, позовної заяви немайнового характеру – 0,1 розміру мінімальної заробітної плати.

За подання до суду адміністративного позову майнового характеру ставки судового збору встановлені в розмірі 1 відсоток розміру майнових вимог, але не менше 0,1 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 2 розмірів мінімальних заробітних плат, немайнового характеру – 0,03 розміру мінімальної заробітної плати.

Зауважимо, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів (ч. 1 ст. 69 КАС України).

У цивільному процесі доказами є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Ці дані встановлюються на підставі пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників, допитаних як свідків, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- і відеозаписів, висновків експертів (ст. 57 ЦПК України).

Проаналізувавши вказані норми, доводимо висновку, що особливістю адміністративного судочинства є також те, що в ньому, на відміну від цивільного процесу, відсутня імперативна норма про те, що пояснення сторін, третіх осіб та їх представників можуть бути засобом доказування лише тоді, коли вони допитані як свідки. При цьому сторони, треті особи

або їх представники, які дають пояснення про відомі їм особисто обставини, що мають значення для справи, можуть бути за їх згодою допитані як свідки.

Відповідно до ч. 1 ст. 71 КАС України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього ж Кодексу.

В адміністративних справах щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його вини. Презумпція вини в адміністративному судочинстві – це закріплені в законі припущення про те, що повідомлені позивачем, який не є суб'єктом владних повноважень, обставини адміністративної справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача-суб'єкта владних повноважень відповідають дійсності, доки відповідач не спростує їх. Презумпція вини не є абсолютною, оскільки закон не звільняє адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе та правосудне судове рішення, проте презумпція вини позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву [3, с. 168, 169].

Особливістю адміністративного судочинства, на відміну від цивільного, є те, що тягар доказування у спорі покладається на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин пред'явив позов, повинен надати суду всі матеріали, які свідчать про його правомірні дії. Громадянину достатньо заявити, що його права порушені або створені перепони для їх реалізації, або на нього неправомірно покладені ті чи інші обов'язки. Суд у такому разі, допомагаючи громадянину за своєю ініціативою, повинен витребувати від органу публічної влади додаткові матеріали і документи, призначити експертизу, викликати свідка, спеціаліста, а також вжи-

ти заходів для негайного виконання прийнятого ним рішення [7].

Не можна залишити поза увагою те, що Главою 6 КАС України визначено особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, зокрема: щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 171 КАС України); щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст.171-1 КАС України); з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 171-2); пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму (ст. 172 – 179 КАС України); про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАС України); з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 181 КАС України); за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України); за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України); за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183-1 КАС України); скорочене провадження (ст. 183-2 КАС України); за зверненням органів державної податкової служби та митних органів (ст. 183-3 КАС України); за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупине-

них відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4 КАС України); за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства (ст. 183-5 КАС України).

Вважаємо, що особливістю адміністративного судочинства України також є судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах. Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України.

Наостанок зазначимо, що оскільки перелічити всі особливості адміністративного судочинства в межах даного дослідження неможливо, вони будуть розкриті в наступних публікаціях.

Отже, основними особливостями адміністративного судочинства є спеціальний порядок повідомлення суб'єкта владних повноважень (якщо справа розглядається за його місцезнаходженням) про наявні у суду матеріали, які підлягають врученню йому як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо в суді, застосування такого порядку повідомлення щодо осіб, які беруть участь у справі, незалежно від того, чи є вони суб'єктом владних повноважень, у разі, якщо вони зазначили адресу своєї

електронної пошти (номер факсу, телефаксу) і не висловили заперечень проти її використання для одержання текстів судових рішень та інших документів, строк звернення до суду, розмір судового збору, спрощений порядок розгляду адміністративних справ у порядку письмового або скороченого провадження, відсутність імперативної норми про те, що пояснення сторін, третіх осіб та їх представників

можуть бути засобом доказування лише тоді, коли вони допитані як свідки, презумпція вини суб'єкта владних повноважень, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах тощо.

Використані джерела:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – ст. 446.
2. Цивільний процесуальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – С. 11 – Ст. 1088.
3. Гордєєв В. В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України : монографія // В. В. Гордєєв. – Х. : Харків юридичний, 2013. – 252 с.
4. Бойко В. Ф. Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення / В. Ф. Бойко // Право України. – 2002. – № 3. – С. 3–7.
5. Справа № 2а/2470/3387/11. Архів Чернівецького окружного адміністративного суду.
6. Про судовий збір : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – С. 633. – Ст. 87.
7. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади [Електронний ресурс] / А. О. Селіванов. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.

Олег БОДНАРЮК, Оксана ГОРДЕЕВА. Особенности административного судопроизводства Украины: сравнительно-правовой аспект.

В статье исследуются особенности административного судопроизводства Украины. Доказано, что для принятия законного и обоснованного судебного решения большое значение приобретает выяснение особенностей административного судопроизводства Украины, а именно: презумпция вины субъекта властных полномочий, реализация принципа официального выяснения всех обстоятельств дела и т.п.

Ключевые слова: особенности, принцип, административное судопроизводство Украины.

Oleg BODNARIUK, Oksana GORDIEIEVA. The peculiarity of administrative legal proceedings of Ukraine: comparative legal aspect.

This article researches the peculiarity of administrative legal proceedings of Ukraine. We prove that for making a lawful and reasonable court's decree is important to find out the peculiarity of administrative legal proceedings of Ukraine, namely the presumption of guilt of the subject of imperative proxy, the implementation of the principle of official clarification of all circumstance the case, etc.

Key words: peculiarity, principles, administrative legal proceedings of Ukraine.



Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування

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

У статті названо й охарактеризовано критерії адміністративної юрисдикції. Такими критеріями визначено спір про право, суб'єктний склад публічно-правових відносин, наявність публічно-правових відносин і публічного інтересу.

Зроблено висновок про адміністративно-правову природу адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, критерій, публічно-правові відносини, інтерес, суб'єкти публічної адміністрації.

Галузям національного права, зокрема й адміністративному процесуальному, властиве використання конструкцій, категорій і понять, які у фізичному розумінні не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такі величини отримали назву фіктивних або юридичних фікцій, тобто таких, що становлять вигадку, неіснуючий об'єкт. Теорія фікцій, яка за переконанням Є. М. Трубецького, первісно була розроблена Савіньї, мала в дореволюційний період численних прихильників. Її сутність зводилася до такого: з одного боку, для досягнення сукупності необхідних цілей, які не можуть бути здійснені розрізненими зусиллями окремих людських індивідів, уявляється необхідним створювати установи й корпорації, наділяючи їх майновими та іншими правами. Разом із тим правоздатностям бракує такого реального суб'єкта, який би міг вважатися їх власником, носієм. Утім прав безсуб'єктних бути не може: неможливо говорити про права не інакше, як приписуючи їх кому-небудь. Власне цим і пояснюється необхідність використання фікцій, які передбачають створення (творення в людській уяві) вигаданої, штучної особи [1].

На переконання юристів Стародавнього Риму, найперша й головна риса

юридичних фікцій у римському праві полягала в тому, що ці фікції зобов'язували

«визнати існуючу обставину за неіснуючу й, навпаки, неіснуючу за існуючу». Римські юристи вважали незрозумілі слова в заповіті ненаписаними, повернуті речі з недоліками сприймали як їх неповернення, тобто в таких випадках вони визнавали неіснуючим те, що існувало в дійсності. Наприклад, у разі коли peregrinus (іноземець, житель римської колонії, який не мав римського громадянства) сприймався як громадянин Риму чи римлянин, який повернувся з полону, вважався таким, що в полоні не перебував, римське право визнавало існуючим те, що насправді не існувало [2].

Однією з фікцій у сучасному адміністративному процесуальному праві й практиці адміністративного судочинства є поняття «адміністративна юрисдикція», законодавчо запроваджена Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України). Після його ухвалення в 2005 році це поняття почало широко використовуватися і в науці адміністративного та адміністративного процесуального права [3].

Утім важливо наголосити, що категорія «адміністративна юрисдикція» не є принципово новою для вітчизняної процесуальної науки й законодавства, позаяк до повноцінного запровадження в Україні інституту адміністративної юстиції та прийняття відповідного законодавства в Основному Законі України, цивільному та господарському процесах вже згадувалися й використовувалися подібні механізми відмежування правових спорів між судами загальної юрисдикції.

Офіційному закріпленню категорії «адміністративна юрисдикція» передувало конституційне положення про юрисдикцію судів (ст. 124 Конституції України) [4] й використання в цивільному та господарському процесах понять «компетенція» й «підвідомчість» [5].

Однак із часом, у 2004 році, відтоді як було ухвалено Цивільний процесуальний

кодекс України і в практику діяльності судів загальної юрисдикції, котрі спеціалізуються на розгляді цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових справ, і в науковий обіг уперше безпосередньо було введено категорію «юрисдикція».

Наукові, довідково-енциклопедичні та інші видання поняття «юрисдикція» (лат. *iurisdictio* – судомовлення, сфера поширення закону) тлумачать як предметну компетенцію судового чи іншого юрисдикційного органу, наділеного повноваженнями щодо розмежування юридичних справ. Для прикладу, цивільна судова юрисдикція – нормативно визначена компетенція суду щодо розгляду справ про захист порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів [6]. Судова юрисдикція визначається також структурно-функціональним характером судової влади і розмежовує компетенцію її органів у межах сфери їх діяльності та існуючої судової системи. Юрисдикція визначає також діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а також сферу дії загальних та спеціалізованих судів [7].

Утім із запровадженням нових конструкцій, зокрема й терміну «адміністративна юрисдикція», склалася ситуація, коли сучасна наука адміністративного права України (переобтяжена архаїчними, а тому – регресивними надбаннями й уявленнями науки радянського й пострадянського адміністративного права) нині не здатна належним чином обґрунтувати новачки, запропоновані адміністративним процесуальним законодавством. На сучасному етапі існування вітчизняної системи права адміністративне процесуальне законодавство в розвитку випереджає науку адміністративного права, якому також бракує потенціалу достоту обґрунтувати поняття, сутність, критерії адміністративної юрисдикції [8].

Важливо, що попри винятково, як може видатися, процесуальну сутність

адміністративної юрисдикції, вона ґрунтується й на категоріях матеріального права – адміністративного. Тож, на наше переконання, відповіді на численні запитання щодо істинної сутності й ідентифікації такого процесуального інституту як адміністративна юрисдикція слід шукати у вимірі адміністративно-правової науки.

Таким чином, досліджуючи природу адміністративної юрисдикції, ми маємо виходити з того, що: 1) вона заснована на нормах конституційного права, а тому – насамперед має конституційну природу; 2) це один із традиційних процесуальних інститутів, свого часу певним чином обґрунтований цивільною (господарською) процесуальною наукою; 3) це інститут адміністративного процесуального права, який розроблений та має використовуватися винятково з урахуванням сучасних (передових) положень адміністративно-правової науки. Ґрунтовне, а отже, успішне пізнання адміністративної юрисдикції, має ґрунтуватися на всесторонньому розумінні закономірностей і взаємозв'язків конституційного права, процесуального права (цивільного процесуального права, господарського процесуального права), адміністративного права.

Отже, зі становленням вітчизняного інституту адміністративної юстиції та законодавчим закріпленням системи адміністративних судів виникли деякі процесуальні проблеми, пов'язані зі здійсненням правосуддя щодо адміністративних справ. У зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, в якому закріплена значна кількість нових положень концептуального характеру, виникла необхідність їх тлумачення, визначення сутності та особливостей змісту окремих процесуально-правових інститутів. Так, створення адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції обумовило потребу чіткого визначення критеріїв адміністративної юрисдикції [9].

Потреба визначення й розмежування юрисдикції між адміністративними та іншими судами загальної та конституційної юрисдикції обумовлена тим, що судді на основі чинного процесуального законодавства не завжди однозначно і правильно визначають належність конкретного публічно-правового спору до відповідного суду. Про актуальність теми підвідомчості публічно-правових спорів свідчить також значна кількість праць учених-правників, наявність численної кількості роз'яснень вищих судових інстанцій про особливості розмежування компетенції спеціалізованих судів.

Особливості адміністративної юрисдикції тою чи іншою мірою досліджували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, Д. М. Притика, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. С. Стефанюк, В. І. Шишкін, однак остаточна відповідь на питання щодо обсягів та змісту компетенції адміністративних судів ані правовою наукою, ані національним законодавством дотепер не сформульована.

Вважаємо, що для визначення адміністративної юрисдикції необхідно враховувати наявність та зміст таких критеріїв, як: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу. Розпочинаючи аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції, відзначимо, що в цілому вони (критерії) однаковою мірою характерні для всіх публічно-правових спорів, які можуть розглядатися судами загальної та конституційної юрисдикції. Проте відмінність цих критеріїв полягає, по-перше, у їх змісті, по-друге, в підставах виникнення.

Перебуваючи у певних правовідносинах, їх суб'єкти користуються наданими правами, дотримуються певних обов'язків. Однак не завжди реалізація суб'єктами публічно-правових відносин своїх повноважень відбувається безпере-

шкодно, нерідко інтереси одних суб'єктів є протилежними інтересам інших учасників правовідносин. Тому колізія правових інтересів обумовлює виникнення спорів щодо можливості та порядку реалізації тих чи інших прав, дотримання обов'язків.

Тому розглядаючи перший критерій адміністративної юрисдикції – спір про право, який підвідомчий адміністративному суду, варто мати на увазі, що цей спір безпосередньо пов'язаний із публічно-правовими відносинами. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши, зокрема, положення ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 17 КАС України, згідно з якими юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори (публічно-правові відносини) [10].

Вважаємо, що в ч. 2 ст. 2 КАС України досить чітко виписані підстави виникнення адміністративних спорів – це 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

провадження [10].

Отже, по-перше, правові спори, що виникли внаслідок існування таких відносин, за своєю суттю є публічно-правовими. У своїй сукупності публічно-правові відносини утворюють предмет права. Як визначено наукою сучасного адміністративного права [11], до його предмету належать відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням управлінського та регулюючого впливу на економічну, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери суспільного життя.

Утім маємо зважати на те, що предмет адміністративного права утворюють також відносини щодо: 1) здійснення функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 2) здійснення функцій загальноорганізаційного змісту; 3) здійснення заходів адміністративно-примусового змісту; 4) укладання та виконання адміністративних договорів¹.

Виходячи з попередньо зробленого висновку, можемо констатувати, що, по-друге, саме предмет адміністративного права дозволяє однозначно визначити на-

¹ Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – С. 99–100 [12].

Тож аналіз правозастосовчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації свідчить про два єдиних види адміністративних договорів:

1) адміністративні договори – інструменти здійснення цими суб'єктами їх публічно-владних повноважень; цей вид договорів – інструмент (спосіб) діяльності названих суб'єктів, наприклад, а) протокол розмежування повноважень суб'єктів публічної адміністрації, б) погодження про виконання спеціальних видів робіт (затвердження технічного завдання), в) усі без винятку договори про співробітництво (співпрацю), наприклад, договір про співробітництво між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Національною школою суддів України та Київським національним університетом імені Тараса Шевченка; договір між судом і телерадіокомпанією про систематичне висвітлення новин суду в новинах телерадіокомпанії тощо. Цей вид договорів є важливим для суб'єктів публічної адміністрації, оскільки без нього вони не в змозі будуть виконати завдання, реалізувати свої повноваження;

2) адміністративні договори – укладання та виконання, яких сприяє (забезпечує) функціонування суб'єктів публічної адміністрації – договори про державну позичку, оперативне управління нерухомим майном.

Утім слід розуміти, що суб'єкти публічної адміністрації, подекуди, просто не спроможні реалізувати їх публічну компетенцію, не скориставшись приватно-правовими, договірними інструментами, наприклад, договір перевезення. Однак задоволення публічних інтересів через реалізацію цивільно-правових (господарських) договорів не дає жодних підстав визнавати їх адміністративними.

Розуміння природи, видів та суб'єктів адміністративних договорів безперечно впливає і на практику здійснення адміністративного судочинства, оскільки ідентифікація адміністративних договорів, їх атрибутів (вид, суб'єкт), принаймні:

1) забезпечує правильність визначення адміністративної юрисдикції;

2) забезпечує правильність визначення підсудності адміністративної справи.

... і, до речі, що теж важливо, у публічно-правових відносинах, котрі виникають у зв'язку з адміністративними договорами, не обов'язково один із суб'єктів має привілейоване становище (як про це стверджують деякі сучасники...), не обов'язково матимуть місце відносини підпорядкування, тут можуть бути й цілком паритетні учасники ...

лежність певного правового спору до компетенції адміністративного суду, а тому зміст цього предмета має враховуватися при розподілі правових спорів між спеціалізованими судами України.

Аналізуючи другий критерій, покладений в основу визначення адміністративної юрисдикції й відмежування її від інших судових юрисдикцій, – суб'єктний склад учасників спірних відносин, відзначимо, що за його допомогою також можна провести чітку межу між компетенцією цих судових органів.

У правовому спорі, підвідомчому адміністративному суду, обов'язково присутній так званий суб'єкт владних повноважень, який здійснює покладені на нього чинним законодавством завдання та функції. Оскільки поняття «суб'єкт владних повноважень» в адміністративному праві розглядається широко й неоднозначно, то варто навести детальнішу його характеристику.

Принципово важливим для визнання правового спору підвідомчим адміністративному суду є існування факту, що суб'єкт владних повноважень у спірних правовідносинах обов'язково здійснює власні або делеговані публічно-владні повноваження з метою практичного виконання положень Конституції та законів України. Так, особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Причому вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні і забезпеченні прав та свобод людини, що визнається Конституцією України (ст. 3) «найвищою соціальною цінністю» [13].

Враховуючи суб'єктний склад спірних правовідносин, відзначимо, що адміністративним судам підвідомчі ті відноси-

ни, які виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктами владних повноважень своїх функцій (функцій державного управління, державного регулювання, функцій сервісно-обслуговуючого змісту, загальноорганізаційного змісту, здійснення заходів адміністративно-примусового змісту, укладання та виконання адміністративних договорів), які є основним змістом їх діяльності.

Важливо вкотре зауважити, що хибним є намагання визначити (ідентифікувати) юрисдикцію адміністративних судів винятково лише тоді, коли суб'єктом владних повноважень здійснюється так звана владна управлінська функція (функції), які закріплені в Кодексі адміністративного судочинства як ідентифікуючий критерій визначення такої юрисдикції. Як доведено, юрисдикція адміністративних судів матиме місце тоді, коли виконуватиметься одна або більше функцій – функція державного управління, державного регулювання, функції сервісно-обслуговуючого змісту, загальноорганізаційного змісту, здійснення заходів адміністративно-примусового змісту, укладання та виконання адміністративних договорів.

Тому, якщо суб'єкт (зокрема, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює одну або більше з указаних функцій щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАС України ознак справи адміністративної юрисдикції і, відповідно, не має вирішуватися адміністративним судом [14].

Приблизний перелік суб'єктів владних повноважень вміщений у нормах КАС України, у статті 2 якого, зокрема, закріплено можливість судового захисту публічних прав, свобод та інтересів від (ч. 1 ст. 2 КАС України):

- органів державної влади;
- органів місцевого самоврядування;

- їхніх посадових і службових осіб;
- інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень.

Разом із тим слід пам'ятати, що публічно-владні функції, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, можуть здійснюватися не лише органами виконавчої влади. До цього процесу також долучаються й інші суб'єкти:

- Президент України;
- органи прокуратури;
- органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади;
- суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом;
- юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу публічної влади;
- юридичні особи приватного права;
- фізичні особи;
- суб'єкти самоврядних професій.

Характеристика суб'єктів публічно-правових відносин та змісту їх діяльності як критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів буде неповною, якщо також не врахувати публічне майно та відносини, котрі утворюються у зв'язку з його використанням.

Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їх прав, дотримання ними юридичних обов'язків. Такі правовідносини утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно й привселюдно можуть використовувати задля досягнення публічної мети (публічних завдань) або фізичних осіб, або суб'єктів публічної адміністрації.

Існують різні види публічного майна, кожен із яких характеризується особливим правовим режимом та переліком суб'єктів, уповноважених ним розпо-

ряджатися або здійснювати щодо нього різні види адміністративної діяльності. Тому чітка уява про види публічного майна гарантує розуміння сутності правового режиму й суб'єктів кожного такого виду.

Якщо класифікувати **публічне майно за цільовим призначенням**, то можна назвати такі його види:

- майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації – автотранспорт, засоби зв'язку. Цей вид публічного майна є інструментом здійснення суб'єктами владних повноважень їх владних повноважень;
- майно державних та комунальних установ і фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;
- публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;
- публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;
- природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій.

Об'єктивне існування публічно-правових відносин, утворених щодо публічного майна, дає підстави говорити про наукове, практичне й законодавче значення цієї категорії. Так, 1) публічне майно й відповідні відносини утворюють самостійну групу правовідносин, котрі належать до предмету сучасного адміністративного права; 2) як наслідок існування публічно-правових відносин, утворених щодо публічного майна, може утворювати правовідносини щодо відшкодування суб'єктами публічної адміністрації шкоди, завданої приватним особам.

Закономірно, що крім власне правовідносин щодо публічного майна, предмет адміністративного права утворюють і відносини щодо відшкодування суб'єктами публічної адміністрації шко-

ди, завданої приватним особам.

Таким чином, обидва вказані види публічно-правових відносин однозначно свідчать про належність спорів щодо публічного майна та відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам, до адміністративної юрисдикції.

Як наслідок, вкотре мусимо повторитися про нагальність ухвалення Закону України «Про відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам» і, відповідно, розширення адміністративної юрисдикції в Кодексі адміністративного судочинства України.

Відтак більш відповідним терміном, який мав би позначати всі суб'єкти, що здійснюють публічно-владні повноваження, має стати саме суб'єкт публічної адміністрації [15].

Третій та четвертий критерії, які свідчать про адміністративну юрисдикцію, – наявність публічно-правових відносин і публічного інтересу. В національному адміністративному процесуальному законодавстві закріплено, що 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 перерахованих суб'єктів (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Правовідносини в будь-якій галузі права відіграють чи не найголовнішу роль – через них здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Правовідносини характеризуються загальністю, оскільки деякі з них, зокрема адміністративні, утворюються у сфері державного та громадського управління, тобто безпосередньої, повсякденної, практичної організації господарської, соціально-культурної, оборонної та

іншої діяльності державних органів, відповідних громадських організацій.

Виходячи з філологічного тлумачення поняття «публічний» (від лат. *publicus* – «суспільний, народний»), його слід розуміти як відкритий, гласний, суспільний [16]. Отже, роблячи попередній висновок щодо публічності правовідносин, можемо констатувати, що це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину, відтак мають загальнозначущий, загальносуспільний характер. Головною особливістю публічних правовідносин є те, що всі вони без винятку, хоча й різною мірою, зачіпають загальні (публічні) інтереси й можуть зачіпати інтереси правопорядку в цілому [17]. Публічно-правові відносини є проявом публічного суспільного інтересу [18].

Наступною ознакою, яка дозволяє зробити висновок про публічний характер правовідносин, є присутність у цих відносинах такого елемента, як правовий обов'язок, який, на переконання А. І. Єлістратова, за будь-яких обставин присутній у складі публічних правовідносин. Публічне право висуває свої вимоги до посадових осіб і громадян задля загального блага й таким чином примушує їх покладати в основу своєї публічної діяльності момент суспільного обов'язку. Цей момент обов'язку не виключає більшого чи меншого простору, який надається нормами публічного права учасникам правовідносин. Однак як би не ставали внаслідок цього широкими публічні повноваження влади й громадян, момент обов'язку продовжує відігравати в публічному праві переважаюче значення. Власне можливість використовувати публічне право в більшому чи меншому обсязі або ж зовсім його не використовувати підпорядкована саме правовому обов'язку. Отже, в публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як органів державної вла-

ди та інших суб'єктів публічних повноважень, так і фізичних та юридичних осіб [19]. Саме наявність в органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, наділених публічними повноваженнями, правових обов'язків і примушує їх вступати у публічно-правові відносини, здійснювати в них свої повноваження.

Продовжуючи тему наявності в змісті публічно-правових відносин правового обов'язку, додамо, що законодавством він передбачений з метою забезпечення досягнення конкретного суспільно-державного результату:

- задоволення правових інтересів (наприклад, внесення на розгляд сільської ради питання про виділення жителям села земельних ділянок, включення до виборчого списку громадянина) або створення певних благ (пільг) для значного кола учасників суспільних відносин (підтримання автошляхів населеного пункту в якісному стані, будівництво споруд і будинків загального користування, запровадження для населення пільгових тарифів на користування комунальними послугами). Ці інтереси є неоднорідними й нерідко можуть суперечити один одному (інтереси держави – інтересам територіальної громади, інтереси територіальної громади – інтересам конкретної особи тощо). Правовий інтерес може бути визначений як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї особи, а для значної кількості людей [20]. Цікаву, на нашу думку, й слушну точку зору щодо публічного інтересу свого часу висловив А. І. Єлістратов: що саме визнає влада як суспільний інтерес, залежить від рівня культури. І те, в чому влада бачить загальне благо, може насправді й розійтися з інтересами значної частини населення. Але в будь-якому разі вимоги правлячої влади ставляться до громадян не як приватний інтерес окремих носіїв влади, а

в ім'я загального блага [21];

- сприяння в здійсненні та захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів фізичними особами, прав та інтересів юридичними особами. Так, наприклад, згідно з нормами Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [22], організація та здійснення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (обов'язок щодо державної реєстрації) покладається на спеціально уповноважений орган з питань державної реєстрації, виконавчий комітет міської ради міста обласного значення, районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію (ст.ст. 5, 7). Таким чином, ці суб'єкти сприяють у здійсненні фізичними особами їх конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42 Конституції України);

- виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань і функцій – таких, наприклад, як охорона громадського порядку, захист суб'єктивних прав, свобод, інтересів тощо. Зокрема, головну роль серед місцевих органів виконавчої влади відіграють державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, планування, координацію, оперативне керівництво господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю, об'єднують реалізацію державної політики в певних сферах, а також виконують повноваження, делеговані їм відповідними радами [23];

- здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами основних завдань, передбачених нормами чинного законодавства. Такими допоміжними функція-

ми, зокрема, є: організація внутрішньої діяльності апарату органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного підприємства, установи, організації; організація та проходження служби в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях їх посадовими особами.

Здійснення правових обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, наділеними публічними повноваженнями, завжди має процедурний характер, оскільки практично таке здійснення завжди втілюється у цілій низці, сукупності дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Отже, практичне існування будь-яких конкретно взятих публічно-правових відносин так чи інакше пов'язане з відповідною адміністративною процедурою, врегульованою юридичними нормами. Процесуального оформлення потребують такі елементи адміністративного розгляду як діяльність щодо правозастосування та діяльність щодо його забезпечення [24].

Підбиваючи підсумок дослідження сутності публічно-правових відносин, назовемо, на нашу думку, такі їх основні і визначальні ознаки [25]:

- правовідносини вважатимуться публічними, якщо вони, припинивши своє існування, згодом у необмеженій кількості, такої ж якості і змісту, з тим самим об'єктом, з тими ж або будь-якими іншими суб'єктами можуть виникнути повторно. Отже, характеризує публічно-правові відносини їх необмежена подібно-повторюваність тими ж або іншими суб'єктами, можливість залучення або вступ до відносин одного виду невизначено широкого кола суб'єктів, публічні відносини одного певного виду, суб'єктного складу й змісту можуть виникати незчисленну кількість разів (найбільш показовим прикладом

таких правовідносини може бути діяльність апарату органу державної влади. Щодня державний службовець здійснює повноваження, пов'язані з виконанням службових обов'язків: розгляд звернень громадян, складання й видача документів, проведення перевірок, здійснення адміністративного нагляду, державна реєстрація, застосування заходів адміністративного примусу тощо). Натомість приватні правовідносини – це переважно відносини унікальні, рідкісні, виняткові, особливі, неповторювані. Виникнувши одного разу за участю певних суб'єктів з приводу конкретного об'єкта, вдруге, а тим паче втретє, вчетверте тощо, ці відносини більше не утворюватимуться. Справді, договір купівлі-продажу щодо конкретного предмета між одними й тими ж особами декілька разів практично ніколи не укладеться. Про унікальність приватних правовідносин (зокрема договору купівлі-продажу) свідчать умови виникнення, предмет цих відносин, форма їх здійснення. Так, згідно зі ст. 655 Цивільного кодексу України за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає чи зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму. Договір купівлі-продажу земельної ділянки, єдиного майнового комплексу, житлового будинку (квартири) або іншого нерухомого майна укладається у письмовій формі і підлягає нотаріальному посвідченню та державній реєстрації (ст. 657 Цивільного кодексу України) [26];

- через правовідносини здійснюються права та обов'язки (повноваження) суб'єктів права, а отже, одним з основних чинників визнання правовідносин публічними є якість цих повноважень. Те право, яке належить приватній особі як члену родини і господареві, є правом цивільним (приватним); право, що належить державі й впливає з поняття про державу як по-

літичний союз, є правом публічним [27]. Так, у публічних правовідносинах: або 1) здійснюються публічні права (виборчі права, права щодо публічних речей), виконуються публічні обов'язки (обов'язки суб'єктів владних повноважень, передбачені чинним законодавством); або 2) суб'єктами публічних повноважень порушуються, обмежуються чи не визнаються приватні повноваження інших осіб. Неправомірні дії можуть вчинятися на підставі рішень відповідних органів чи їх посадових осіб, які (тобто неправомірні дії) ніде не передбачені. Наприклад, мова може йти про самоуправне виселення, порушення правил митного огляду, несанкціоноване затримання, прослуховування, відключення телефонів, встановлення обмежень щодо вивозу товарів [28]. Натомість добросовісне й беззаперечне здійснення приватних повноважень можливе лише у приватно-правових відносинах;

- у публічно-правових відносинах частим є здійснення функцій та застосування методів державного управління. Окремим методом управління властивий державно-владний характер, бо держава – єдиний юридичний інститут легалізованого примусу щодо всього суспільства. «Адміністративним установам і агентам влади, – як писав В. В. Івановський, – належать доволі суттєві права щодо приватних осіб, адміністрація може вживати різного роду примусові заходи» [29]. Виступаючи інструментом реалізації загальнодержавної політики, методи управління почасти застосовуються попри волю учасників управлінських правовідносин (разом із тим окремі недержавні інститути також не позбавлені права використовувати деякі методи управління завдяки тому, що вони є суб'єктами управління, наділеними сукупністю відповідних повноважень);

- через публічно-правові відносини також реалізується державне регулювання, тобто здійснення уповноваженими суб'єктами на основі чинного законодав-

ства державно-владного впливу на суспільні відносини у формі встановлення одночасно-допустимих, декількох альтернативних правил поведінки з метою забезпечення здійснення індивідуально-конкретних, суспільних та державних інтересів. Державне регулювання за своєю суттю є одним із засобів урегулювання й упорядкування суспільних відносин, яке, на відміну від державного управління, варто визнати більш ліберальним важелем впливу на соціальні об'єкти. Така якість державного регулювання пояснюється мінімальним втручанням держави у діяльність керованих об'єктів та їх можливістю діяти у визначених межах на власний розсуд; набуває подальшого практичного поширення ідея формування між цими суб'єктами правовідносин, заснованих на принципах партнерства, рівності їх правового статусу та взаємовідповідальності [30];

- публічно-правові відносини, які є предметом дослідження в адміністративному суді, – це завжди суспільні відносини, врегульовані нормами публічного права (конституційного, адміністративного, адміністративного процесуального), основною ідеєю якого є забезпечення гармонії та згоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, колективів, спільнот і суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного та соціального розвитку [31]. Отже, будь-які публічно-правові відносини є соціальними зв'язками, в яких суб'єкти цих відносин через взаємні поступки намагаються здійснити як власний суб'єктивний, так і загальний, суспільно-державний правовий інтерес;

- публічно-правові відносини виникають і поширюються в суспільстві в цілому або в його значній частині;

- у публічно-правових відносинах виконується правовий обов'язок для досягнення одного із зазначених завдань: 1) задоволення або досягнення суспільно-

державних правових інтересів; 2) сприяння в реалізації та захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; 3) виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань і функцій; 4) здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами основних завдань. Причому учасниками публічно-правових відносин, крім суб'єкта публічних або владних повноважень, який у таких правовідносинах виконує покладені на нього правові обов'язки, можуть бути також виключно фізичні або юридичні особи. Отже, у публічно-правових відносинах обов'язково один суб'єкт, а подекуди і два одночасно, здійснюють загальнозначущий суспільно-державний інтерес. Натомість, вступаючи в приватні правовідносини, суб'єкти завжди прагнуть здійснити виключно власний інтерес, задовольнити особисті прагнення;

- правовий обов'язок здійснюється суб'єктом публічних або владних повноважень, як правило, щодо всіх без винятку учасників суспільних відносин або щодо кількісної групи таких учасників (особи, які вчинили адміністративний проступок, притягаються уповноваженими суб'єктами до адміністративної відповідальності), якщо законодавством не встановлено спеціальних обмежень здійснення такого обов'язку. Так, наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» [32] органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності, громадські об'єднання, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги. Однак письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане

автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає; не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», та звернення осіб, визнаних судом недієздатними;

- у публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі суб'єкта публічних повноважень не існує, проте в разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на зацікавлену особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки;

- публічно-правові відносини виникають внаслідок юридичних фактів і з настанням цих фактів припиняються. Юридичні факти, які є підставою виникнення й припинення публічно-правових відносин, вчиняються (відбуваються) привселюдно, спостерігаються значною кількістю фізичних осіб. Такими юридичними фактами, наприклад, можуть бути виступ голови спеціалізованої вченої ради, оголошення висновку експерта, оприлюднення відгуку офіційного опонента, акти суб'єктів публічно-владних повноважень;

- рішення, дії, бездіяльність, які мають місце у публічно-правових відносинах, можуть офіційно оскаржуватися як в адміністративному, так і судовому порядку. Це, наприклад, оскарження бездіяльності експерта експертної комісії спеціалізованої вченої ради до голови цієї ж ради; оскарження дій представника колективного підприємства до його керівника. Натомість рішення, дії, бездіяльність учасників більшості приватно-правових відносин можуть оскаржуватися виключно в судовому порядку. Так, згідно з ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу України, кожна

особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу.

Досліджуючи сутність публічно-правових відносин, не можна не погодитися з Ю. С. Педьком, на переконання якого вони представляють собою суспільні відносини, що виникають між певними суб'єктами права переважно з приводу здійснення публічно-владних повноважень, здійснення та захисту суб'єктивних публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів та врегульовуються сукупністю публічно-правових норм різних галузей права [33].

Варто висловити принципову думку про те, що проаналізована сукупність критеріїв визначення адміністративної юрисдикції, за деякими винятками, подібна й щодо інших судових юрисдикцій, – конституційної, цивільної, господарської. Ускладнюється визначення судової юрисдикції конкретного виду тим, що у спірних правовідносинах подекуди можуть бути присутні критерії як публічного, так і приватного права.

Проблеми відмежування судових юрисдикцій обумовлені двома основними обставинами: 1) неточністю визначення таких критеріїв або неможливістю їх однозначно визначити; 2) і публічні, і приватні правовідносини не існують відокремлено, дуже часто вони поєднуються. Такі обставини й критерії визначення адміністративної юрисдикції наочно представлені у рішенні Конституційного Суду України про сутність земельних правовідносин та суперечок, які з них виникають:

- «положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України в частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних діля-

нок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень» [34];

- «положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «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» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності» [34].

Завершивши аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу, наголосимо, що така юрисдикція матиме місце лише за сукупності вказаних критеріїв. Відсутність принаймні одного з них означатиме неможливість віднесення конкретного правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Очевидними для нас видаються такі висновки [35].

По-перше, з урахуванням прийняття в Україні адміністративного процесуального законодавства нині існує нагальна потреба і склалися об'єктивні умови формування та розвитку науки і самостійної галузі новітнього адміністративного процесуального права, принципово відмінного від адміністративного процесуального права, обґрунтованого адміністративним правом радянської доби.

По-друге, докорінної переоцінки по-

требує поняття, зміст, система та суспільно-державне призначення адміністративного права України.

По-третє, в Україні малодослідженими, якщо не сказати недослідженими, є так звані загальний і особливий адміністративний процес.

Отже, зрештою, можна зробити вис-

новок, що адміністративна юрисдикція – це міжгалузевий правовий інститут (зокрема інститут адміністративного і адміністративного процесуального права), за допомогою якого адміністративними судами здійснюється ідентифікація (визначення) належних до їх компетенції публічно-правових спорів.

Використані джерела:

1. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой // В кн.: Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 2; уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий ; за ред. І. С. Гриценка. – К.: Либідь, 2011. – С. 345.

2. Лотфуллин Р. К. Юридические фикции в гражданском праве / Р. К. Лотфуллин. – М.: Юристъ, 2006. – С. 15.

3. Бевзенко В. М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України / В. М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. – № 4. – С. 66–74; Бевзенко В. М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2(2). – С. 99–108.

4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року; Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492; Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

6. Васильев С. В. Энциклопедия гражданского процесса / С. В. Васильев – Х.: Харьков юридический, 2009. – С. 793, 794.

7. Комаров В. В. Проблемы теории та

практики гражданского судочинства: монография / В. В. Комаров, В. І. Тертишніков, В. В. Баранкова, В. А. Бізун та ін.; за заг. ред. В. В. Комарова. – Х.: Харків юридичний, 2008. – С. 179.

8. Бевзенко В. М. Новітнє адміністративне процесуальне право України: об'єктивна закономірність чи надумана вигадка? [Електронний ресурс]. / В. М. Бевзенко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 68–73 – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bvmhnp.pdf>.

9. Бевзенко В. М. Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів / В. М. Бевзенко, С. М. Мінько // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 3. – С. 122–126.

10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

11. Основы административного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / За заг. редакцією Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 123, 124; Бевзенко В. М. Концептуальні засади теорії державного регулювання / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: зб. матер. наук-практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.); ред. кол.: О. М. Джужа, В. М. Дзюба, С. Г. Стеценко та ін. – К., 2006. – С. 54.

12. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – С. 99–100.

13. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 17.

14. Інформаційний лист Верховного Суду України “Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами” від 26 грудня 2005 року № 3.2.–2005 // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2.

15. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – С. 58–59.

16. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. // НАН України, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. – К.: Укр. енцикл. – 2003. – Т. 5: П–С. – С. 560.

17. Ерохина Т. Соблюдение правил подсудности по делам, возникающим из публичных правоотношений, как гарантия права на судебную защиту / Т. Ерохина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 9. – С. 13–17.

18. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мегрелидзе. – М.: Юриспруденция, 2008. – С. 103.

19. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Симферополь: из-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – С. 145–146.

20. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч.

посібник / В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук та ін.; за заг. редакцією Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 105.

21. Єлистратов А. І. Адміністративне право: лекції / А. І. Єлистратов; ред. та упоряд. В. В. Галушко, С. В. Діденко. – Херсон: ВАТ «ХМД», 2007. – С. 59.

22. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

23. Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: монографія / О. М. Соловйова. – Х.: Право, 2006. – С. 29.

24. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник; 2-ге вид. змін. і доповн. / В. Г. Перепелюк. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 12.

25. Бевзенко В. М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки / В. М. Бевзенко // Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 6–12.

26. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356; Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 41. – Ст. 356; Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 42. – Ст. 356; Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 43. – Ст. 356; Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 44. – Ст. 356.

27. Исаченко В. Л. Основы гражданского процесса. Практический комментарий основных положений Устава гражданского судопроизводства / В. Л. Исаченко. – С.-Петербург: Типография М. Меркушева, 1904. – С. 24.

28. Процессуальное право: Энциклопедический словарь / Т. Е. Абова, В. Г. Бессарабов, В. В. Блажеев и др. – М.: НОРМА, 2003. – С. 439.

29. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 25; Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – Казань : Типо-литография Императорского Университета, 1904. – С. 201.

30. Бевзенко В. М. Поняття та ознаки державного регулювання / В. М. Бевзенко // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 11. – С. 106–110.

31. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 32.

32. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

33. Великий енциклопедичний юридич-

ний словник / В. Б. Авер'янов, Д. С. Азаров, В. І. Акуленко та ін.; за редакцією Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 747.

34. Рішення Конституційного Суду України 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 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – Ст. 37.

35. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна): наук.-практ. посібник / Т. Манн, Р. Мельник, В. Бевзенко, А. Комзюк; пер. та адапт. з нім. Р. Мельника; за заг. ред. В. Бевзенка. – К.: Алерта, 2013. С. 304–306.

Владимир БЕВЗЕНКО. *Административная юрисдикция: понятие, суть, проблемы разграничения.*

В статье названо и охарактеризовано критерии административной юрисдикции. Такими критериями определено спор о праве, субъектный состав публично-правовых отношений, присутствие публично-правовых отношений.

Сделано вывод об административно-правовой природе административной юрисдикции.

Ключевые слова: административная юрисдикция, критерий, публично-правовые отношения, интерес, субъекты публичной администрации.

Volodymyr BEVZENKO. *The administrative jurisdiction: the concept, the essence, the problem of delimitation.*

Named and characterized the criterias of administrative jurisdiction. Such criteria defined issue of law, the subject structure of public-law relationship, the presence of public-law relationship.

The conclusion about the administrative and legal nature of administrative jurisdiction.

Key words: administrative jurisdiction, criterion of public-law relationship, interest, subjects of public administration.



Земельні спори: проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій

Дмитро ВАСИЛЯКА,
*суддя Херсонського окружного адміністративного суду,
доцент кафедри адміністративного і господарського
права Херсонського державного університету, кандидат
юридичних наук*

У статті досліджуються проблеми визначення меж повноважень адміністративних та господарських судів при вирішенні земельних спорів. Надаються пропозиції щодо удосконалення процесуального законодавства.

Ключові слова: земельні спори, адміністративна юрисдикція, господарська юрисдикція, суб'єкти владних повноважень.

Органи, уповноважені вирішувати земельні спори, визначені в основному документі, що регулює право на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави — у Земельному кодексі України. Відповідно до ст. 158 даного Кодексу такими органами є суди, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів. При цьому, згідно із ч. 2 ст. 158 Земельного кодексу, виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування й розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [1].

Зважаючи на зміст ч. 2 ст. 124 Конституції щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, можливим видається припущення, що кількість земельних спорів, які вирішують суди, має поступово зростати — адже саме судовий захист забезпечує максимум гарантій носіям земельних прав. Практика свідчить, що відновлення порушених земельних прав суб'єктів у судовому порядку є більш ефективним і кваліфікованим [2]. Однак аналіз сучасного стану здійснення в Украї-

ні правосуддя у справах із земельних правовідносин виявляє ряд неоднозначних питань, вирішення яких досі залишається відкритим. Зокрема, дедалі гострішою у вирішенні земельних спорів стає проблема визначення меж повноважень адміністративних та господарських судів.

Проблеми в розмежуванні підвідомчості земельних спорів виникли ще в період утворення адміністративних судів. Із часу, відколи набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України

(2005 рік) і почала діяти система адміністративних судів, склалася ситуація, коли справи про захист земельних прав особи та її законних інтересів від рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування розглядали суди і адміністративної, і цивільної, і господарської юрисдикції.

Повноваження адміністративних судів було визначено на підставі поділу норм права на публічні та приватні, хоча навколо визначення поняття «публічно-правовий» спір досі тривають дискусії науковців і практиків. На думку Голови Вищого господарського суду України В. І. Таткова, застосування терміну «публічно-правовий спір» без визначення його змісту та без прив'язки до відповідних матеріально-правових норм викликало і продовжує створювати неабиякі труднощі у вирішенні питання про належність тієї чи іншої справи до підвідомчості господарських або адміністративних судів [3].

Як зауважує суддя О. М. Пасенюк, законодавству бракує ясності щодо юрисдикційної належності спорів з приводу рішень суб'єктів владних повноважень про продаж чи передачу в користування державних (комунальних) земельних ділянок приватним особам, якщо ці спори поєднані зі спором про право власності (право користування) третіх осіб на такі земельні ділянки [4].

Так, статті 2, 3, 17 Кодексу адміністративного судочинства України передбачили загальне правило, за яким будь-яке рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень (очевидно, в тому числі і в сфері розпорядження публічними земельними ділянками) можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 3 зазначеного Кодексу законодавець чітко визначив: «Справа адміністративної юрисдикції — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої вла-

ди, 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)» [4].

Разом із тим, зі змісту статей 1, 12 Господарського процесуального кодексу України випливає, що земельні спори за участю суб'єктів господарювання, — очевидно, в тому числі з приводу продажу, передачі в користування публічних земельних ділянок, — крім спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів, є підвідомчими саме господарським судам [5]. При цьому лишилось незрозумілим чи належить вищезгадана категорія земельних спорів до господарської юрисдикції, чи вже перейшла до компетенції адміністративних судів.

У 2008 році Судовій палаті в адміністративних справах Верховного Суду України не вдалося сформувати в зазначеному питанні єдиної позиції. У квітні 2009 року Вищий адміністративний суд подав до Конституційного Суду України конституційне звернення з проханням офіційно роз'яснити аспект належності до адміністративної юрисдикції земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування. Потреба в офіційному тлумаченні була зумовлена неоднаковою судовою практикою Верховного Суду України під час розгляду спорів за участю органів місцевого самоврядування, які здійснювали повноваження щодо розпорядження землями територіальних громад.

1 квітня 2010 року Конституційний Суд України прийняв рішення № 10-рп/10 за конституційним поданням Вищого адміністративного суду щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства. У рішенні Конституційного Суду зазначено, що «положення п.п. «а», «б», «в»,

«г» ст. 12 Земельного кодексу в частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень». Крім того, в своєму рішенні суд вказав, що під час вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 143 Конституції України), органи місцевого самоврядування також діють як суб'єкти владних повноважень. Наявні, положення п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства відповідно до вищезазначеного рішення Конституційного Суду слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [6].

На жаль, прийняття Конституційним Судом рішення № 10-рп/10 не припинило багаторічну дискусію представників адміністративного та господарського судочинства. 27 квітня 2010 року Верховний Суд України постановив закрити провадження у справі № 21-2328во09 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Агрофірма «Рубежівська» до Бучанської міської ради Київської області (треті особи — Приватне підприємство «Деліція», Мале приватне підприємство «Октавіан») про визнання дій протиправними. Суд постановив скасувати рішення про надання дозволу на виготовлення технічної документації щодо оформлення договору оренди земельної ділянки, про затвердження проекту відведення земельної

ділянки та про надання дозволу на викуп її [7].

У даному судовому рішенні Верховний Суд встановив, що земельні відносини поділяються на публічні та приватні. Відповідно і спори в таких відносинах можуть бути як публічно-правовими, так і приватноправовими (цивільними, господарськими). Згідно з частиною 2 статті 2 Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (стаття 172 Цивільного кодексу). У постанові зазначено, що реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебувала у її власності, Рада відповідно до статті 5 Земельного кодексу має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Тобто при здійсненні повноважень власника землі відповідач є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпоряджатися землею.

Таким чином, Верховний Суд дотримується позиції, що висновок про можливість розглянути зазначений позов за правилами, встановленими Кодексом адміністративного судочинства, був помилковим, оскільки Бучанська рада не здійснювала владних управлінських функцій і суб'єктом владних повноважень не виступала. Отже, на думку Верховного Суду, рішення у цій справі були ухвалені судами з порушенням адміністративної юрисдикції і підлягають скасуванню внаслідок неправильного застосування норм процесуального закону [6].

У свою чергу представники господарського судочинства вважають, що спір,

який вимагає вирішення питання про розпорядження земельними ділянками, підлягає розгляду в порядку господарської юрисдикції. У листі Вищого господарського суду України № 05-05/357 від 23.06.2010 р., яким було доведено до відома господарських судів мотиви винесення Верховним Судом України постанови у справі № 21-2328во09, зазначається: адміністративні суди дійшли помилкового висновку, що позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав на неї, може бути розглянутий за правилами Кодексу адміністративного судочинства [8].

Крім того, Пленум Вищого господарського суду України в своїй постанові № 6 від 17.05.2011 р. «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», роз'яснив, що «органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, ренти, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису, в тому числі прийнятті державними органами та органами місцевого самоврядування відповідних рішень) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок» [9].

Як зазначено у п. 1.2.2 даної постанови Пленуму, органи державної влади та місцевого самоврядування, реалізуючи відповідні повноваження, вступають з юридичними та фізичними особами у

цивільні та господарські правовідносини. Отже, у таких відносинах держава або територіальні громади є рівними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами, в тому числі з суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, наголошують судді Вищого господарського суду України, справи у спорах, що виникають з правовідносин, «у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спорах, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін статті 1 Господарського процесуального кодексу України, підвідомчі господарським судам» [9].

Слід звернути увагу на те, що постанову № 6 від 17.05.2011 р. Пленум Вищого господарського суду України прийняв після прийняття Конституційним Судом рішення № 10-рп/2010. Оскільки Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції, який дає офіційне тлумачення Конституції та законів України згідно зі ст. 147 Основного Закону, то виходить, що фактично положення постанови № 6 заперечують обов'язковість застосування рішення Конституційного Суду під час вирішення земельних спорів.

Досліджуючи конфлікт між господарськими й адміністративними судами, судді Т. О. Бадахова та В. П. Юрченко слушно зауважують, що, на жаль, пленум Вищого господарського суду України так і не роз'яснив у постанові № 6 від 17.05.2011 р. у чому ж рівність органів державної влади з фізичними та юридичними особами. У постанові зазначено, що через ці органи держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок. Однак «сказане тільки підтверджує, що держава реалізує таким чином свої повноваження (функції). Але ж відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

А тому відповідно до частин 1 і 2 ст. 55 Основного Закону «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Саме для реалізації зазначеного конституційного принципу і створена система адміністративних судів — як гарантія надійного судового захисту» [10].

Як було зазначено вище, у постанові пленуму Вищого господарського суду чітко окреслено функції органів державної влади та місцевого самоврядування у земельній сфері: надання земельних ділянок; відчуження їх; укладення, зміна, розірвання договорів; установлення певних обмежень. Т. О. Бадахова та В. П. Юрченко слушно звертають увагу на те, що ці функції виконуються виключно в межах Конституції та на підставі законів, що свідчить про здійснення управлінських функцій, а не про реалізацію прав власника земельних ділянок на свій розсуд. І навпаки, «органи державної влади та місцевого самоврядування взагалі не мають жодних прав власника: продати, подарувати або іншим чином здійснити розпорядження земельною ділянкою на свій розсуд» [10].

Категорично не погоджуючись із правовими позиціями Вищого господарського суду України, О. М. Пасенюк пояснює наявність юрисдикційного конфлікту тим, що Вищий господарський суд за інерцією користується теорією домінування приватноправового елементу у спорі над публічно-правовим. На думку судді, «органи державної влади та самоврядування не є власниками даної нерухомості. Цивільними власниками землі є держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада. У свою чергу органи влади у відносинах із громадянами та юридичними особами виступають виключно як носії влади, на що і вказано у згаданому рішенні Конституційного Суду України» [11].

Суддя Вищого господарського суду України, заслужений юрист України В. Я. Карабань вважає, що одним із чинників суперечливої ситуації щодо визначення юрисдикційної належності земельних спорів є деяке розширення поняття влади за межі понять державної влади і владних повноважень, які надаються органам Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, і інколи — й іншим суб'єктам. В. Я. Карабань підкреслює: «Стало недоречно вести мову про владу, яка надається роботодавцям стосовно працівників, а потім — і про владу як можливість, що дає право власності. Це — загальний (філософський) підхід, що не ґрунтується на законодавстві, а тому неприйнятний для юридичної сфери» [12, с.145]. На думку судді, поняття влади не повинно виводитися за межі поняття публічної влади, а поняття управління не повинно виводитися за межі поняття управління суб'єктами. Тоді органи державної влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи правомочності щодо розпорядження майном, яке належить державі чи територіальній громаді на праві власності, не вважатимуться суб'єктами владних повноважень, що виконують управлінські функції» [12, с.146].

Як бачимо, господарське та адміністративне судочинство по-різному оцінюють свою компетенцію у вирішенні земельних спорів. У господарських судах переконані, що органи влади і місцевого самоврядування є рівноправними суб'єктами відносин під час здійснення повноважень власників земельних ділянок — отже, спори у цій сфері мають розглядати в порядку господарського судочинства. Протилежну точку зору мають представники адміністративної юрисдикції, які наполягають на тому, що статус суб'єкта владних повноважень завжди є публічно-правовим, незалежно від того, які права держави, територіальної громади (приватні чи публічні) він як представник реалізує.

Проаналізувавши проблеми визначення змісту господарської та адміністративної юрисдикцій при вирішенні земельних спорів, доводиться констатувати, що неврегульованість розмежування компетенції судів різних гілок судової системи призводить до нестабільності і суперечливості судової практики. Отже, існує нагальна потреба в розв'язанні юрисдикційного конфлікту шляхом установлення більш чітких критеріїв розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій. З цього приводу тривалий час точиться чимало дискусій.

За умов недостатньо чіткого законодавчого розмежування юрисдикції загальних, господарських та адміністративних судів деякі автори вважають за доцільне підтримати висловлену Н. В. Ільків та О. В. Льницьким пропозицію щодо встановлення у процесуальному законодавстві порядку, за яким при виявленні непідсудності справи даному суду суд самостійно би направляв справу до належного органу без повернення позивачеві [13]. При цьому, як зазначає А. М. Мірошніченко, дане правило не завадило доповнити положенням, яке заборонило б відмовляти в розгляді справи, спрямованої до певного суду судом іншої юрисдикції. Приклад такого правового регулювання дає Німеччина, де суд, до якого інший суд передав справу як до компетентного органу, зобов'язаний дотримуватися цього рішення і не має права відхилити справу за непідсудністю [14].

Висловлювалися пропозиції й щодо запровадження спеціальної земельної юрисдикції, однак на даний момент, зважаючи на сучасну структуру судової системи України, дане рішення видається не виправданим.

На нашу думку, усуненню проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій у вирішенні земельних спорів має сприяти внесення змін до відповідних процесуальних кодексів із за-

лученням до конструктивного обговорення цих змін суддів обох видів юрисдикції.

Варто погодитися з думкою О. М. Пасенюка про те, що основним критерієм розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій має бути характер (юридичний зміст) спірних правовідносин [11]. До юрисдикції адміністративних судів належать спори з відносин реалізації владних управлінських функцій, а до юрисдикції господарських судів мають належати спори з цивільних правовідносин за участю суб'єктів господарювання. Оскільки чинний Господарський процесуальний кодекс містить норми, які при розширеному тлумаченні дозволяють господарським судам вирішувати спори щодо рішень державних органів, у тому числі щодо розпорядження земельними ділянками, видається доцільним у частині третій статті 5 зазначеного кодексу слова «державних та інших органів» виключити.

Як впливає зі змісту Кодексу адміністративного судочинства, публічно-правова складова складає юрисдикцію адміністративного суду. Визначальним тут є те, що права порушені суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ним своїх повноважень. Отже, існує необхідність доповнення процесуального законодавства чітким, розгорнутим визначенням поняття «публічно-правовий спір». Крім того, зі змісту ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства впливає, що на сьогодні перелік видів публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, важко вважати вичерпним, оскільки йому в зазначеній частині статті передуює слово «зокрема».

Аналіз змісту статей Кодексу адміністративного судочинства, що розкривають поняття юрисдикції адміністративних судів, дозволяє дійти висновку про колізії між ч. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 4 і ч. 1 ст. 17 КАСУ. Так, ані в ч. 2 ст. 2, ані в ч. 2 ст. 4 не

йдеться про управлінські функції суб'єкта владних повноважень, у зв'язку зі здійсненням яких виникають правовідносини, на які поширюється визначена в статті 17 юрисдикція адміністративних судів.

Зважаючи на вищевикладене, мусимо визнати, що вирішення в судовому порядку земельного спору за участю органів державної влади та місцевого самоврядування лишається найбільш актуальною та важливою проблемою сучасності. Питання, що виникають у цій сфері, є не-

однозначними за своєю суттю й зумовлені суперечливістю законодавства. Врегулювати питання розмежування адміністративної та господарської юрисдикції при вирішенні земельних спорів можна лише спільною роботою всіх гілок влади, спрямованою на вдосконалення процесуального законодавства. Лише за таких умов можливий неупереджений, справедливий судовий захист прав та законних інтересів суб'єктів земельних правовідносин.

Використані джерела:

1. Земельний кодекс України № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

2. Гальченко О. О. Особливості розгляду справ, що виникають із земельних правовідносин. Юрисдикційна підвідомчість. Проблемні питання [Електронний ресурс]. / О. О. Гальченко // — Режим доступу: <http://court.gov.ua/sud1625/news/15751/>.

3. Татьков В. Лише поєднання суб'єктного та предметного критеріїв уможливить чітке розмежування компетенції судів [Електронний ресурс] / В. Татьков // Закон і Бізнес. — 2011. — № 24 (1011). — № 24 (1011). — 11 — 17 червня. — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/3382-zaradi_dnosti_praktiki_.html.

4. Пасенюк О. Колізії між адміністративною та господарською юрисдикцією: шляхи їх подолання [Електронний ресурс] / О. Пасенюк // Юридичний вісник України. — 2011. — № 28 (836). 16–22 липня. — Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/publikaciji_za_ii_pivrichchja_2011_roku/koliziji_mizh_administrativnoju_ta_gospodarskoju_jurisdikcijeju_shljahi_jih_podolannja.html.

5. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-XII від 6 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/gospodarskij%20procesualnij%20kodeks>.

6. Рішення Конституційного суду України № 10-рп/2010 від 01.04.2010 р. 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 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>

7. Постанова Верховного Суду України, Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду від 27.04.2010 р. «Про визнання дій протиправними та скасування рішень» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://document.ua/pro-viznannja-dii-protipravnimi-ta-skasuvannja-risen-doc41759.html>.

8. Лист Вищого господарського суду України № 05-05/357 від 23.06.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_357600-10.

9. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17.05.2011 р. «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU_17052011_6.pdf.

10. Бадахова Т. Конфлікт між госпо-

дарськими й адміністративними судами має чимскоріш розв'язати парламент / Т. Бадахова, В. Юрченко // Закон і Бізнес. — 2012. — № 52 (1039). — 26 грудня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/7086-konflikt_mizh_gospodarskimi_y_administrativnimi_sudami_mae_r.html.

11. Інертність правової свідомості як причина юрисдикційної колізії. Інтерв'ю Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка газеті «Правовий тиждень» // Правовий тиждень. — 2011. — № 18–19 (248–240). — 17 травня. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&id=1813&fp=31&s=print.

12. Карабань В. Я. Господарська та адміністративна юрисдикції: правозастосовний і правотворчий аспекти / В. Я. Карабань // Вісник господарського судочинства. — 2012. — № 1. — С. 141–150.

13. Ільків Н. В. Окремі процесуальні аспекти судового вирішення земельних спорів / Н. В. Ільків / О. В. Ільницький // Земельне право України. — 2006. — № 8. — С. 16–17.

14. Мірошниченко А. М. Земельне право України: підручник / А. М. Мірошниченко. —

К.: Алерта, Центр учбової літератури. — 2011. — 680 с. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.amm.org.ua/management-land-resources/land-dispute-resolution>.

15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/конституція>.

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>.

17. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 14 від 26.12.2011 р. «Про внесення змін до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 6 "Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин"» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014600-11>.

18. Притика Д. На роздоріжжі між судами різних юрисдикцій / Д. Притика // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 201. — 28 жовтня. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://antiraidr.ua/ucp_mod_ucp_site_arts_show_80.html.

Дмитрий ВАСИЛЯКА. Земельные споры: проблемы разграничения административной и хозяйственной юрисдикций.

В статье исследуются проблемы определения границ полномочий административных и хозяйственных судов при решении земельных споров. Формулируются предложения по совершенствованию процессуального законодательства.

Ключевые слова: земельные споры, административная юрисдикция, хозяйственная юрисдикция, субъекты властных полномочий.

Dmytro VASYLYAKA. Land disputes: Problems of distinction between administrative and economic jurisdictions.

The article investigates problems of distinction between administrative and economic jurisdictions in land disputes. Propositions for possible ways of improvement of the procedural legislation are formulated.

Key words: land disputes, administrative jurisdiction, economic jurisdiction, the subjects of power.



Засади розмежування юрисдикції загальних і адміністративних судів України при вирішенні окремих категорій справ

Вадим КОВЕРЗНЕВ,
заступник голови Деснянського районного суду
м. Чернігова, кандидат юридичних наук, доцент
Чернігівського державного інституту економіки
і управління

На підставі аналізу норм діючого законодавства України та наукових поглядів щодо сфери діяльності загальних і адміністративних судів визначено засади розмежування їх юрисдикції при вирішенні ними земельних і житлових спорів, а також інших спорів, пов'язаних із розпорядженням майном, що перебуває в комунальній власності.

Ключові слова: справа цивільної юрисдикції, справа адміністративної юрисдикції, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, судова юрисдикція.

Дослідження практики вищих спеціалізованих судів України, зокрема Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) та Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ), дає підстави для висновку про те, що незважаючи на вже понад 7-річну історію існування в Україні системи адміністративних судів, питання розмежування юрисдикції загальних і адміністративних судів до цього часу залишається невирішеним. Зазначене негативно позначається на ефективності захисту прав осіб, а в деяких випадках стає причиною відмови особи в доступі до правосуддя. У своїй прецедентній практиці Європейський суд з прав людини наголошує на тому, що стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод вимагає від держави забезпечення наявності засобів для ефективного та швидкого вирішення спорів щодо судової юрисдикції [1]. Втім в Україні таких ефективних засобів не існує, а повноваження Верховного Суду України за діючим на даний час процесуальним законодавством є явно недостатніми, що не дозволяє ефективно забезпечувати єдність судової практики в питаннях розмежування юрисдикції.

Дослідженню теоретичних засад розмежування судової юрисдикції присвячено наукові праці О. Віхрова, С. Демченка,

В. Карабана, О. Пасенюка, М. Смоковича, М. Цуркана та інших. Проте серед науковців і юристів-практиків єдиного підходу в цьо-

му питанні немає. Неналежне законодавче врегулювання засад розмежування судової юрисдикції призвело до того, що на практиці визначення належності справи до компетенції того чи іншого суду здійснюється майже на інтуїтивному рівні. Особливо гостро стоїть питання визначення юрисдикції земельних і житлових спорів, а також спорів з приводу розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, що свідчить про необхідність подальшого вивчення та удосконалення теоретичних і практичних проблем судової юрисдикції. Зазначене зумовлює актуальність обраної теми, адже саме науково-теоретичні дослідження мають стати тим міцним фундаментом, який забезпечить побудову практичної діяльності загальних і адміністративних судів у парадигмі пріоритету захисту прав людини.

Першого березня 2013 року Пленум ВССУ прийняв постанову № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ», в якій надав загальним судам роз'яснення щодо порядку визначення юрисдикції окремих категорій цивільних справ. Зокрема, в пунктах 7, 21, 24 – 26 цієї постанови зазначено:

- земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їх учасників, а тому спори, що виникають із земельних відносин, в яких хоча б однією зі сторін є фізична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, розглядаються в порядку цивільного судочинства, крім спорів про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а також спорів про цивільну відповідальність за порушення зе-

мельного законодавства та про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок;

- якщо орган державної влади та/або орган місцевого самоврядування (суб'єкт владних повноважень) бере участь у справі не на виконання своїх владних повноважень, а з інших правових підстав, не здійснює владних управлінських функцій щодо іншого учасника спору (наприклад, надання згоди іншому співвласнику житлового будинку на виконання переобладнання та перепланування), то залежно від змісту вимог і суб'єктного складу сторін справа підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства;

- не є публічно-правовим і розглядається в порядку цивільного судочинства спір між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом приватного права-фізичною особою, в якому управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на виникнення, зміну або припинення цивільних прав фізичної особи;

- у порядку цивільного судочинства розглядаються спори щодо права особи на житло (приватизація житла, взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов або зняття з такого обліку, надання житла, користування жилим приміщенням у будинку державного чи приватного жилого фонду, житлово-будівельних кооперативів, у гуртожитках, встановлення автономного опалення у приміщенні державного житлового фонду, зняття з реєстраційного обліку місця проживання за наявності спору, зобов'язання органу влади чи органу місцевого самоврядування здійснити необхідні дії щодо утримання в належному стані житлового будинку, виселення, а також спори щодо забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків, оскільки такі спори є житловими (цивільними) спорами, незалежно від участі у справі як відповідача суб'єкта владних повноважень;

- спори працівників органів прокуратури та інших осіб, що перебувають на державній службі, із виконавчим комітетом місцевої ради з приводу забезпечення житлом (у

тому числі щодо взяття на квартирний облік) є цивільно-правовими і підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства;

- спори щодо безпідставної відмови органом місцевого самоврядування в дозволі на переобладнання чи перепланування житлового будинку, відмови у здійсненні забудови чи дозволі на будівництво тощо, якщо вони безпосередньо пов'язані з виникненням та здійсненням права власності на майно, а тому підлягають розглядові в порядку цивільного судочинства.

У той же час аналогічні спори вирішують по суті й адміністративні суди, про що свідчить практика ВАСУ [2, 3, 4, 5]. Зокрема, вирішуючи житлові спори за позовами працівників прокуратури, органів внутрішніх справ та інших осіб, що перебувають на державній службі, суд виходить з того, що такі спори пов'язані з проходженням публічної служби і за приписами частини 2 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) віднесені до юрисдикції адміністративних судів [6]. При вирішенні земельних спорів за участю фізичних та юридичних осіб, з одного боку, й органів місцевого самоврядування, з іншого, ВАСУ керується тими ж положеннями частини 2 статті 17 КАС про те, що спори фізичних осіб та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності належать до юрисдикції адміністративних судів [6], а також рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010, яким роз'яснено, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема, нормотворчу, координаційну, дозвільну та реєстраційну, розпорядчу, а також у сфері земельних відносин [7].

Враховуючи те, що за статтею 18 КАС загальні місцеві суди одночасно діють як адміністративні суди, до юрисдикції яких

належить розгляд адміністративних справ, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування [6], при виникненні ситуації, коли в разі надходження до одного судді місцевого суду цивільного та адміністративного позовів від однієї фізичної особи, що заявлені до одного й того самого органу місцевого самоврядування або його посадової особи, і мають однакові за змістом підстави звернення та предмет спору, такий суддя, виходячи із практики ВССУ і ВАСУ, буде змушений відкрити провадження за обома позовами й розглянути їх по суті в порядку цивільного та адміністративного судочинства відповідно, що є абсурдом. Якщо ж суддя винесе ухвалу про відмову у відкритті провадження за одним із позовів (цивільним або адміністративним), така ухвала буде скасована відповідним судом апеляційної інстанції, а справу повернуто суду першої інстанції для відкриття провадження у справі та вирішення спору по суті.

Згідно статті 15 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК) до компетенції (юрисдикції) загальних судів віднесено розгляд у порядку цивільного судочинства справ щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [8]. За статтею 2 КАС до завдань адміністративного судочинства віднесено 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. 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 встановлений інший порядок судового розгляду.

З аналізу змісту наведених положень законів вбачається, що критерієм визначення юрисдикції загальних судів щодо розгляду ними справ у порядку цивільного судочинства є галузі права – цивільного, сімейного, житлового, земельного, трудового. При цьому чинний ЦПК не виключає можливість розгляду в порядку цивільного судочинства інших справ, за виключенням лише тих справ, розгляд яких прямо передбачено правилами іншого судочинства. КАС визначає зовсім інші критерії віднесення спорів до юрисдикції адміністративних судів: функціональний, який полягає у визначенні статусу одного з учасників юридичного конфлікту як суб'єкта владних повноважень, та предметний, що пов'язаний з визначенням сфери спірних правовідносин. Однак зміст вжитої законодавцем у статті 2 КАС дефініції «публічно-правові відносини» надалі не розкрито й на законодавчому рівні не закріплено. Правова конструкція статті 2 КАС вказує на те, що до юрисдикції адміністративних судів належать лише ті справи, що не підлягають розгляду в порядку інших видів судочинства – цивільного та господарського. Вказане означає, що в разі виникнення конкуренції між цивільною та адміністративною юрисдикцією пріоритет має саме цивільна юрисдикція.

На думку М. І. Цуркана, сфера діяльності адміністративної юстиції визначається поділом права на підсистеми (приватне і публічне) й не пов'язується з певними галузями права [9, с. 16]. Аналогічну позицію займає О. Ф. Скакун, яка вважає, що адміністративне судочинство не можна ототожнювати лише з галуззю адміністративного права, оскільки адміністративне судочинство є міжгалузевим (комплексним, суміжним) інститутом права, який складається із системи конституційно-процесуальних, адмі-

ністративно-процесуальних, цивільно-процесуальних і господарсько-процесуальних норм, що встановлюють порядок захисту приватних прав громадян у публічній сфері [10, с. 742]. Автор поділяє позицію даних науковців, в той же час вважає необхідним зазначити, що запроваджений законодавцем підхід до визначення сфери діяльності адміністративних судів уявляється недосконалим, оскільки породжує конфлікт юрисдикції адміністративних і загальних судів, компетенція яких визначена за галузевою ознакою; за галузевою ознакою визначається і компетенція господарських судів. Він також не враховує того, що такі галузі права, як трудове та земельне, є комплексними і ґрунтуються на поєднанні приватних і публічних норм.

Сучасна наука не виробила чітких критеріїв розмежування приватного та публічного права, не містить таких критеріїв і чинне законодавство України. Складним у правозастосуванні є й функціональний критерій визначення юрисдикції адміністративних судів, оскільки органи, що наділені державно-владними повноваженнями, фактично мають подвійний статус і не завжди діють лише в якості суб'єктів владних повноважень. Зокрема, здійснюючи повноваження власника майна у відносинах з іншими суб'єктами, органи державної влади або місцевого самоврядування є рівноправними учасниками двосторонніх правовідносин, що базуються на вільному волевиявленні, а не на владному підпорядкуванні. З цього приводу достатньо обґрунтованою є позиція В. Карабана про те, що управління спрямовується безпосередньо на людей, а не на речі [11, с. 19]. Отже, ухвалюючи рішення щодо передачі майна, що перебуває в комунальній власності, в користування або власність фізичних осіб (у тому числі жилих приміщень чи земельних ділянок), такі рішення спрямовані на управління майном, що належить суб'єкту владних повноважень на праві власності, а не на управління іншим суб'єктом правовідносин. У такому випадку

ку суб'єкт владних повноважень виступає, насамперед, як уповноважений власник майна, що реалізує через ухвалені рішення надане йому законом право розпорядження майном. За своєю правовою природою рішення з приводу розпорядження майном, що перебуває в комунальній власності, мають цивільно-правовий характер, а тому підлягають оскарженню саме в порядку цивільного судочинства. Можливість оскарження наведених рішень органів державної влади або органів місцевого самоврядування передбачено нормами цивільного законодавства України [12, ст. 21].

До сфери публічно-правових відносин належать ті, в яких органи державної влади або органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження з метою реалізації владних управлінських функцій, спрямованих на здійснення повноважень управління в земельних відносинах, зокрема, із встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, планування використання земель, землеустрою, ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, а також у відносинах охорони земель та контролю за їх використанням, урегульованих розділами VI, VII Земельного кодексу України. Ухвалені в цій сфері рішення мають обов'язковий характер, що притаманний публічно-правовим відносинам. У зв'язку з цим, спори за позовами суб'єктів владних повноважень до фізичних осіб про примусове відчуження земельних ділянок належать до юрисдикції адміністративних судів.

Наостанок слід зазначити, що оскільки конфлікт юрисдикції загальних і адміністративних судів закладений саме на законодавчому рівні, його ефективне вирішення можливе лише шляхом внесення відповідних змін до КАС та визначення завдання ад-

міністративного судочинства в такий спосіб, який усуває цей конфлікт. Зокрема, до КАС необхідно включити положення, що визначають зміст поняття «публічно-правовий спір», а також уточнюють поняття «суб'єкт владних повноважень», розкриваючи при цьому зміст дефініції «владна управлінська функція».

Визначення сфери діяльності адміністративних судів за критерієм поділу права на приватне та публічне є неприйнятним, оскільки призводить до конфлікту з юрисдикцією загальних і господарських судів, яка визначається галузями права, більшість яких ґрунтуються на поєднанні приватних та публічних засад. Крім того, такий критерій поділу права не є загальновизначним. Як зазначає академік НАН України В. Мамутов, існують приватні та публічні інтереси. Колективні відносини можуть бути приватними та публічними. Суспільні відносини – є публічними. Можуть бути відносини особисті, приватні, публічні. Проте закон, встановлений державою, завжди є категорією публічною, незважаючи на те, яку сферу відносин він регулює. Закон може регулювати приватні відносини, але при цьому він не втрачає публічної якості. Навпаки, регулюючи приватні відносини, закон тим самим робить їх предметом публічного інтересу та свідчить про те, що вони мають і публічний інтерес. Приватним правом можна вважати лише які-небудь права та обов'язки, що передбачені не законом, а договором громадян, приватних осіб. Проте й вони не повинні суперечити закону [13, с. 10].

Вважаємо, що визначення юрисдикції адміністративних судів саме за галузевою ознакою усуне проблему конкуренції юрисдикцій та забезпечить гармонійне співіснування в Україні системи загальних, господарських та адміністративних судів.

Використані джерела:

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Буланов і Кутчик проти України» від 09.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua.

ua/34537.

2. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Reizetw/30157451>.

3. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Reizetw/30130650>.

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 28.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Reizetw/30569209>.

5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 04.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.court.gov.ua/Reizetw/30705468>.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37.

7. Рішення Конституційного Суду України від 1.04.2010 р. № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.

8. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – 41, 42.

9. Цуркан М. Владна управлінська функція як критерій віднесення справи до адміністративного судочинства / М. Цуркан // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 1.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник / О. Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.

11. Карабань В. Господарська та адміністративна юрисдикції: правозастосовний і правотворчий аспекти / В. Карабань // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2012. – № 1(22).

12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40 – 44.

13. Мамутов В. К. Кодифікація: збірник наукових трудов / В. К. Мамутов. – К.: Юринком Інтер, 2011. – 248 с.

Вадим КОВЕРЗНЕВ. Принципы разграничения юрисдикции общих и административных судов при разрешении отдельных категорий дел.

На основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов на сферу деятельности общих и административных судов определено принципы разграничения юрисдикции общих и административных судов при разрешении земельных и жилищных споров, а также других споров, связанных с распоряжением имуществом, которое находится в коммунальной собственности.

Ключевые слова: дело гражданской юрисдикции, дело административной юрисдикции, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, судебная юрисдикция.

Vadim KOVERZNEV. The principles of separation of general jurisdiction and administrative courts of Ukraine in dealing with particular categories of cases.

On the basis of analysis of the current legislation of Ukraine and scientific views on the definition of the competence of general jurisdiction and administrative courts the principles of division of general jurisdiction and administrative courts in resolving their land and housing disputes and other disputes relating to the disposition of property, located in the municipal property, are determined in the article.

Key words: matter of civil jurisdiction, matter of administrative jurisdiction, public legal dispute, subject of powers, judicial jurisdiction.



Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України

Надія ПИСАРЕНКО,

доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук

У статті проаналізовано нормативні положення щодо оскарження постанови у справі про порушення митних правил. У результаті авторка дійшла висновку про необхідність внесення змін до цих положень, адже розташовані вони в різних нормативно-правових актах, що тягне їх неузгодженість.

Ключові слова: *постанова у справі про порушення митних правил, право на оскарження, порядок оскарження, підстави скасування й зміни постанови.*

Майже рік минув від дати набуття чинності новим Митним кодексом України (далі – МК України). За цей час, на жаль, не вдалося розв'язати всі питання, що виникають при його застосуванні. Частково це обумовлено тим, що звернення до окремих приписів МК України вимагає вирішення проблеми їх співвідношення з іншими нормами кодексу й навіть із положеннями інших правових актів. Так, застосування правил МК України щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності представників митних органів потребує вивчення норм Закону України «Про звернення громадян», а вирішення питання про притягнення до відповідальності за порушення митних правил – ретельного дослідження положень двох українських кодексів – про адміністративні правопорушення й адміністративного судочинства.

У даній статті звернемося до приписів МК України, якими визначено порядок оскарження постанов у справах про порушення митних правил. Як свідчить практика, їх неузгодженість з іншими нормами суттєво перешкоджає реалізації особами конституційних прав на судовий і позасудовий захист від зловживань з боку владних суб'єктів.

Оскарженню постанов у справах про порушення правил присвячено статті 529–533 МК України. Приписи, об'єднані в цих статтях, можна поділити на декілька груп за різними критеріями. Приміром, залежно від того, рішення якого органу є предметом оскарження, можна виокремити норми, що визначають процедури оскарження постанов

митних органів, і норми, що окреслюють порядок оскарження судових постанов. За критерієм змістовного наповнення серед досліджуваних правил можна вирізнити три групи. Перша – називає осіб, яким надано право оскаржити постанову в справі про порушення митних правил. Приписи другої групи встановлюють органи, уповноважені розглядати скарги. Третю групу норм спрямовано на з'ясування процедур розв'язання скарги.

У МК України не названо осіб, наділених правом оскаржити постанову у справі про порушення митних правил, яка ухвалена митним органом. Зважаючи на те, що провадження в таких справах здійснюється відповідно до МК України, а в частині, що не регулюється ним, відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення (ч. 2 ст. 486 та ч. 1 ст. 487 МК України), робимо висновок, що постанова митного органу може бути оскаржена особою, стосовно якої її винесено, а також прокурором (ч. 1 ст. 287 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)).

Коло осіб, яким надано право оскаржити постанову митного органу, не збігається з колом осіб, які вправі оскаржити судову постанову. Відповідно до ч. 5 ст. 529 МК України постанова суду може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, її представником, прокурором або митним органом, який здійснював провадження у цій справі. Крім того, за ст. 497 МК України учасниками розглядуваного провадження є так звані заінтересовані особи, а саме – власники товарів і транспортних засобів, що підлягають конфіскації в разі застосування стягнення стосовно винного у вчиненні правопорушення. Згідно зі ст. 498 МК України права останнього співпадають із правами заінтересованих осіб, а тому вони також є суб'єктами оскарження судової постанови у справі про порушення митних правил.

Згадані вище норми обох кодексів зазнали доповнень у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [1]. Саме цим законом прокурора віднесено до суб'єктів оскарження, що, на наш погляд, з теоретичної точки зору є невірним. Окрім цього, нововведені правила не узгоджуються з положеннями як досліджуваних кодексів, так і Закону України «Про прокуратуру».

Зі змісту конституційних приписів випливає, що захищатися від порушень прав, свобод чи інтересів через звернення до суду або вищого органу може та особа, чиї права, свободи або інтереси порушено (статті 40 і 55 Основного Закону України). Отже, така особа самостійно вирішує чи має сенс оскаржувати рішення, ухвалене стосовно неї.

Процесуальними нормами розглядуваних кодексів відзначено, що приносити скаргу замість особи, яка притягається до відповідальності, можуть також її законні представники, а також представники та захисники (статті 270, 271 КУпАП і статті 499, 500 МК України). У такому випадку останні діють самостійно або за вказівкою особи, що притягається до відповідальності, з тим, щоб захистити її права від порушень, спричинених незаконним рішенням суб'єкта влади.

Згідно Закону України «Про прокуратуру» прокурор вправі за заявою зацікавлених осіб або з власної ініціативи перевіряти відповідність вимогам закону актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами (ст. 19). Згідно зі статтями 20 та 23 закону в разі виявлення порушень прокурор вносить подання, яким вимагає їх усунення. Отож, ініціювати перегляд постанови у справі про порушення митних правил прокурор може через внесення подання, що є формою здійснення наглядової діяльності і жод-

ним чином не пов'язано з реалізацією права на оскарження.

Відзначимо, що внесення подання є реакцією прокурора на будь-яке недотримання закону. В даному прокурорському акті може висуватися вимога усунути порушення, що посягають на порядок як у приватній, так і в публічній сферах. Ухвалення незаконних постанов у справах про порушення митних правил вважаємо, передусім, зазіханням на інтереси публічні, захист яких і має бути прерогативою прокурорської діяльності. У зв'язку з цим незрозумілим видається наділення правом ініціювати перегляд судових постанов у даних справах поряд з прокуратурою ще й представників митних органів. Очевидно, що звертаючись з відповідними скаргами, вони (так само, як і прокурори) репрезентують інтереси держави. Задля чого в одному процесі двом суб'єктам влади надавати можливість апелювати проти однієї підвладної особи? Гадаємо, що внесення прокурорського подання є адекватною й достатньою реакцією на імовірно незаконну постанову в справі про порушення митних правил.

Постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена в адміністративному або судовому порядку. При оскарженні в адміністративному порядку органом, уповноваженим розглядати скаргу, є Міністерство доходів і зборів України, яке нині забезпечує реалізацію державної митної політики [2]. Судовий порядок передбачає звернення із позовом до місцевого загального суду як до суду адміністративного, який має розглянути висунуті позивачем вимоги за правилами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). У ч. 2 ст. 529 МК України відзначено, що якщо постанова митниці одночасно оскаржується до Міністерства доходів і зборів України та до суду і суд приймає адміністративний

позов до розгляду, розгляд скарги Міністерством припиняється.

Скарга на постанову суду у справі про порушення митних правил розглядається апеляційним судом, уповноваженим розв'язувати апеляційні скарги на рішення місцевого загального суду, яким ухвалено дану постанову (ч. 3 ст. 294 КУпАП).

Згідно ч. 1 ст. 530 МК України представники влади, уповноважені розглядати скарги або адміністративні позови про перегляд постанов у справах про порушення митних правил, мають перевіряти їх законність і обґрунтованість. Таку перевірку здійснюють: а) Міністерство доходів і зборів України – щодо постанов митниць; б) апеляційний суд – щодо постанов суду у справах про порушення митних правил; в) місцевий загальний суд як суд адміністративний – щодо постанов митниць та постанов Міністерства доходів і зборів України.

Міністерство доходів і зборів України відповідно до частин 2 і 3 ст. 530 МК України за результатами здійсненої перевірки може: 1) залишити постанову митниці без змін, а скаргу – без задоволення; 2) скасувати постанову й надіслати справу на новий розгляд; 3) скасувати постанову та закрити справу; 4) змінити вид адміністративного стягнення в межах відповідальності, передбаченої за дане порушення митних правил, з тим, однак, щоб це стягнення не було посилено.

Згідно зі ст. 294 КУпАП за наслідками перегляду судової постанови у справі про порушення митних правил суддя апеляційного суду ухвалює рішення, яким: 1) залишає апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасовує постанову та закриває провадження у справі; 3) скасовує постанову та приймає нову; 4) змінює постанову. Якщо постанову змінено в частині накладення стягнення, то стягнення не може бути посилено. Рішення апеляційного суду на-

бирає законної сили негайно після його винесення, є остаточним й оскарженню не підлягає.

Місцевий загальний суд як суд адміністративний перевіряє законність і обґрунтованість постанов митниць та постанов Міністерства доходів і зборів України за загальними процедурами, окресленими в КАС України, однак з урахуванням особливостей, описаних у ст. 171-2 кодексу. Зазначеною статтею встановлено строк розгляду справи й констатовано, що рішення суду по ній є остаточним, а тому оскарженню не підлягає. Цим приписом не визначено повноваження суду при розв'язанні справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Отже, зважаючи на ст. 162 КАС, суд за заявою особи, яка притягається до відповідальності, вправі або задовольнити позовні вимоги, визнати постанову в справі протиправною та скасувати її або відмовити в задоволенні вимог. Суд не може змінювати чи приймати нову постанову.

В юридичній літературі зустрічається твердження, що формулювання, наведені у ст. 162 КАС, не є придатними для використання в судових рішеннях у справах щодо оспорювання постанов про накладення адміністративних стягнень. Тому, на думку М. І. Смоковича, при їх розгляді суд, з огляду на ст. 293 КУпАП, може приймати рішення про скасування постанов і закриття справ або про надіслання справ на новий розгляд чи про заміну заходу стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [3, с. 28, 29].

На наш погляд, наведена точка зору є помилковою. Адже зміна або прийняття нової постанови передбачають розв'язання питання про винуватість позивача та про вид стягнення, застосовуваного стосовно нього, що не узгоджується

з призначенням адміністративного судочинства й суперечить принципу диспозитивності, відповідно до якого суд розглядає справи не інакше як за позовною заявою і, як правило, не може виходити за межі сформульованих у ній вимог.

У ст. 532 МК України відзначено, що скарга або адміністративний позов щодо постанови у справі про порушення митних правил розглядаються в строки, встановлені законом. Виходячи з положень ст. 292 КУпАП, скарга на постанову митниці має бути розглянута Міністерством доходів і зборів України в 10-денний строк із дня її надходження. Статтею 171-2 КАС України встановлено, що адміністративний позов з приводу постанови митного органу розглядається судом протягом 5-ти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більше як на 5 днів. Згідно ст. 294 КУпАП перегляд постанови суду у справі про порушення митних правил здійснюється суддею апеляційного суду протягом 20 днів із дня надходження справи.

Як бачимо, строк, наданий уповноваженим суб'єктам для розв'язання скарги чи адміністративного позову щодо рішення у справі про порушення митних правил, коливається від 5-ти до 20 днів. Але перегляд такого рішення матиме сенс, якщо на момент вирішення скарги не спливе строк накладення адміністративного стягнення. Нині відповідно до ст. 467 МК України останній складає місяць, два місяці чи шість місяців від дати вчинення або виявлення порушення митних правил. При цьому МК України не передбачено можливості продовження строку накладення стягнення. В МК України так само, як і в КУпАП, відсутні приписи стосовно його обчислення.

Відзначимо, що решта процесуальних законів вміщують чіткі правила щодо обчислення процесуальних строків. Так,

ч. 7 ст. 115 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що при обчисленні процесуального строку в нього включаються вихідні і святкові дні, а при обчисленні строку годинами – і неробочий час. Якщо закінчення строку, який обчислюється днями або місяцями, припадає на неробочий день, останнім днем цього строку вважається наступний за ним робочий день. Подібні приписи є в Цивільному процесуальному кодексі України (ч. 3 ст. 70), Господарському процесуальному кодексі України (ч. 3 ст. 51) й КАС України (ч. 6 ст. 103).

Виникає питання: чи можна наведені нормативні положення за аналогією застосовувати при обчисленні строку накладення адміністративного стягнення? Іноді судді допускають таку можливість. Так, згідно постанови Новозаводського районного суду м. Чернігова особа була притягнута до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 483 МК України. В судовому рішенні відзначалося, що порушення вчинено 19 липня 2012 р. Останній день накладення стягнення – 19 січня 2013 р. – припав на вихідний день, а тому рішення по справі ухвалено у перший робочий день після вихідного, а саме – 21 січня 2013 р. [4].

Рішенням Апеляційного суду Чернігівської області зазначену постанову скасовано, а провадження у справі закрито із вказівкою на те, що на момент вирішення справи місцевим судом закінчився строк накладення адміністративного стягнення. Суд апеляційної інстанції у своєму рішенні зауважив, що у процесуальних актах, які регламентують процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, відсутня норма, що дозволяє здійснити перенесення останнього дня строку накладення стягнення з неробочого дня на перший після нього робочий день, а тому таке перенесення є порушенням закону [5].

Погоджуючись з аргументами апеляційного суду, додамо, що кожний із чинних процесуальних законів визначає порядок розв'язання правових конфліктів певного виду. Цим обумовлено запровадження в юридичних процесах специфічних принципів, на яких базуються відповідні норми. Очевидно, що «перетікання» правових норм, що регламентують відмінні порядки вирішення юридичних конфліктів, призведе до нівелювання цих специфічних принципів.

На таких самих міркуваннях ґрунтується позиція Конституційного Суду України, який у рішенні від 14 грудня 2011 р. (Справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) підкреслив несхожість норм, що визначають порядок відправлення правосуддя в кримінальних справах і справах адміністративної юрисдикції. На підставі цього суд дійшов висновку, що за умов відсутності приписів, які описують процедуру оскарження бездіяльності представників досудового слідства, необхідно звертатися до аналогічних норм кримінального процесу, зокрема тих, що окреслюють порядок оскарження дій або рішень зазначених суб'єктів. Іншими словами, суд допустив аналогію закону в межах одного процесуального акту й виключив можливість застосування за аналогією акту, придатного для вирішення правових конфліктів іншого виду [6].

Наприкінці глави, яка об'єднує досліджувані правила, розташовано статтю, присвячену визначенню підстав скасування або зміни постанови про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил. Назва цієї статті дещо не відповідає її змісту. В тексті статті згадуються не лише підстави скасування та зміни постанови, а також і підстави припинення провадження у справі. Крім цього, її правила викладено непослідовно, що призводить до труднощів при їх застосу-

ванні. З огляду на це пропонуємо сприяти положення даної статті виходячи з того, що в результаті перегляду постанови можуть прийматися рішення про: а) скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд, б) скасування постанови та закриття справи, в) скасування постанови та прийняття нової постанови та г) зміну постанови.

До підстав *скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд* можемо віднести: 1) винесення постанови неправомочною особою; 2) неправильну або неповну кваліфікацію вчиненого правопорушення; 3) накладення стягнення, не передбаченого МК України; 4) безпідставне недопущення до участі в розгляді справи особи, притягнутої до відповідальності, або її представника, а також інше обмеження прав учасників провадження у справі про порушення митних правил; 5) невідповідність викладених у постанові висновків фактичним обставинам справи; 6) необ'єктивність або неповноту провадження у справі або необ'єктивність її розгляду.

Рішення про зміну постанови суб'єкт влади може ухвалити, якщо дійде висновків про безпідставне обмеження прав учасників провадження, а також про необ'єктивність або неповноту провадження у справі чи необ'єктивність її розгляду.

Скасування постанови та прийняття нової постанови матиме місце у випадках: 1) безпідставного недопущення до участі в розгляді справи особи, притягнутої до відповідальності, або її представника, а також інше обмеження прав учасників провадження у справі про порушення митних правил; 2) невідповідності викладених у постанові висновків фактичним

обставинам справи; 3) необ'єктивності або неповноти провадження у справі або необ'єктивності її розгляду.

Відсутність у діях особи, яка притягається до відповідальності, ознак порушення митних правил призведе до *скасування постанови та закриття справи*.

Частиною 2 ст. 531 МК України передбачено, що інші визначені законом обставини можуть бути визнані підставами скасування та зміни постанов у справах про порушення митних правил. Отже, закріплений у даній статті перелік не є вичерпним. До додаткових обставин, приміром, належать ті, що перелічені у ст. 247 КУпАП. Їх наявність тягне скасування постанови та закриття провадження у справі.

Єдиною підставою для *припинення провадження* у справі про порушення митних правил, яка не згадується у даній статті, є досягнення компромісу (укладення мирової угоди) між особою, яка вчинила таке порушення, та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у цій справі (ст. 521 МК України).

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати: норми МК України щодо оскарження постанов у справах про порушення митних правил потребують змін. Внесенню змін має передувати детальний аналіз і співставлення відповідних положень МК України з положеннями КУпАП та КАС України. Такий підхід дозволить ліквідувати неузгодженість між ними, що, врешті-решт, забезпечить належні умови реалізації підвладними особами права на захист від порушень, спричинених незаконним застосуванням примусових заходів.

Використані джерела:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від

18.09.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 9.

2. Положення про Міністерство до-

ходів і зборів України : затверджене Указом Президента України від 18.03.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – Ст. 739.

3. Смокович М. Визначення належності окремих справ до справ адміністративної юрисдикції / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 22–29.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з

розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (Справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3724.

5. Постанова Новозаводського районного суду м. Чернігова від 21 січня 2013 р. № 28727074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28727074>.

6. Постанова Апеляційного суду Чернігівської області від 26 лютого 2013 р. № 29575020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29575020>.

Надежда ПИСАРЕНКО. Обжалование постановления по делу о нарушении таможенных правил: некоторые вопросы применения процессуальных норм Таможенного кодекса Украины.

В статье подвергнуты анализу нормы права, определяющие порядок обжалования постановления по делу о нарушении таможенных правил. В результате автор пришла к выводу о необходимости изменения этих норм, ведь размещены они в различных нормативно-правовых актах, что приводит к их несогласованности.

Ключевые слова: постановление по делу о нарушении таможенных правил, право на обжалование, порядок обжалования, основания отмены и изменения постановления.

Nadiya PYSARENKO. The appeal against a ruling on the case about the violation of customs regulations: some issues of application of legal procedures of the Customs Code of Ukraine.

Rules of law which determine a procedure of the appeal against a ruling on the case about the violation of customs regulations are analyzed in the article. As a result author comes to the conclusion: these rules appear in the different legal documents so they must be agreed and changed.

Key words: ruling on the case about the violation of customs regulations, the right of appeal, procedure of appeal, grounds for repeal and change of the ruling.



Характеристика методів правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства

Ольга СОНЮК,
аспірантка Київського університету права НАН України

Стаття присвячена механізму правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Приділяється увага методу адміністративно-правового регулювання та досліджується сукупність способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм КАС України. Автор зазначає, що спеціально-дозвільний тип правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства характеризується домінуванням такого способу впливу на поведінку суб'єктів, як припис, у взаємодії з двома іншими способами – дозволом та заборонаю.

Ключові слова: метод, спосіб правового регулювання, припис, дозвіл, заборона, норма КАС України, відносини у сфері адміністративного судочинства.

Адміністративно-процесуальні відносини, що складаються в ході здійснення адміністративного судочинства, є органічною частиною всієї системи адміністративно-правових відносин, отже, їх упорядкування забезпечується способами, що є характерними для адміністративно-правового регулювання. Дискусії вчених із приводу належності правовідносин адміністративного судочинства до предмету чи то адміністративного права, чи то адміністративно-процесуального права, спонукають дослідників ототожнювати способи правового регулювання, що застосовуються в адміністративному праві (метод адміністративного права), та способи упорядкування відносин, які складаються в ході судового адміністративного процесу.

Правове регулювання суспільних відносин взагалі і тих, що складають предмет адміністративного права зокрема, механізм правового регулювання,

методи (засоби та способи) його здійснення досліджувалися такими вченими, як Л. Авраменко, С. Алексєєв, В. Авер'янов, І. Голосніченко, М. Мар-

ченко, О. Мельник, О. Петришин, О. Скакун, Т. Тараконич, М. Цвік та інші. Метод правового регулювання суспільних відносин, що складають предмет адміністративно-процесуального права, досліджували науковці В. Бевзенко, А. Васильєв, А. Комзюк, О. Кузьменко, Г. Пономаренко, В. Сорокін та інші.

Метою даної статті є дослідження способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України), тобто дослідження особливостей правового регулювання відносин, що складаються у сфері адміністративного судочинства.

В юридичній науці правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) розглядають як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави, що неможливо без використання норм права. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складовими цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правовідносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [1].

Суспільні відносини регулюються за допомогою певних засобів – способів впливу на поведінку суб'єктів, які

закріплені в правовій нормі. Тому фактично метод правового регулювання виражається в нормі права.

У юридичній літературі домінуючою є точка зору про імперативно-диспозитивний метод правового регулювання відносин, що складають предмет адміністративного права, оскільки в адміністративному праві використовуються способи регулювання, властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному. Відтак метод адміністративного права має змішану природу, тобто в ньому органічно поєднуються типові ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання [2].

Оскільки відносини у сфері адміністративного судочинства є органічною частиною системи адміністративно-правових відносин, то для них є характерним метод адміністративно-правового регулювання. Проте особливість відносин, що складаються в ході судового адміністративного процесу (адміністративно-процесуальні правовідносини), а також наявність норм законодавства про адміністративне судочинство, якими урегульовуються зазначені правовідносини (КАС України), спонукає дослідити специфіку методів (співвідношення способів) правового регулювання таких відносин.

Основою механізму правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства є норми права, зафіксовані в КАС України, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки учасників вказаних відносин, а також зміст і процесуальна форма діяльності адміністративних судів.

Матеріальні норми КАС визначають загальний правовий статус потенційних учасників судового адміністративного процесу, окреслюють коло їх

прав та обов'язків у рамках правовідносин загального типу. При реалізації норм КАС виникають конкретні правовідносини. На цьому етапі механізму правового регулювання суб'єкти правовідносин здійснюють свої юридичні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки в певному порядку, передбаченому процесуальними нормами КАС.

У юридичній літературі вченим М. Н. Марченком висловлена думка про те, що процесуальні норми права не регулюють жодних відносин, а лише закріплюють процесуальні форми (процедуру, правила, порядок) здійснення та захисту передбачених матеріальними нормами прав [3]. Із наведеною думкою вказаного науковця погодитися не можна і ось чому. Оскільки судовий адміністративний процес – це врегульоване нормами КАС України впорядковане провадження процесуальних дій із приводу вирішення публічно-правових спорів певної категорії та процесуальні відносини, що виникають між судом та іншими суб'єктами в ході здійснення адміністративного судочинства [4], то, на наш погляд, процесуальні норми (норми КАС) регулюють відносини, що виникають при здійсненні правосуддя адміністративним судом та процесуальну форму його здійснення. Правове регулювання вказаних відносин розпочинається на стадії юридичного факту (відкриття провадження у справі) і припиняється з моменту вступу у законну силу рішення суду (кінцевого індивідуального судового акту застосування норм КАС України).

Норми КАС України передбачають відповідну модель поведінки в судовому адміністративному процесі шляхом зобов'язання до певної поведінки, уповноваження (дозволу) на вчинення певних дій або заборони певної поведінки у відповідній ситуації. Отже, пра-

вовідносини у сфері адміністративного судочинства регулюються трьома класичними способами :

1. **Припис** – покладення на учасників судового адміністративного процесу обов'язку здійснити певні дії, передбачені нормою КАС (ст.ст. 124–128, 133–135, 155–157, 170–179, 186–190, 200–207, 212–215, 224–232 КАС України та інші).

2. **Заборона** – покладення обов'язку утриматися від вчинення дій, передбачених нормою КАС (ч. 4 ст. 6; ч. 4 ст. 8; ст. 27; ст. 29; ст. 57; ч. 5, 8 ст. 66; ч. 5, 6 ст. 117; ст. 154; ч. 3, 4 ст. 171; ч. 4 ст. 195; ст. 220; ч. 2 ст. 255 КАС України).

3. **Дозвіл** – можливість суб'єктів правовідносин на власний розсуд вчиняти певні дії або утриматися від них (ч. 3 ст. 8; ч. 3 ст. 45; ч. 2 ст. 60; ч. 2 ст. 66; ч. 8 ст. 107; ч. 4 ст. 122; ч. 1 ст. 267 КАС України [5]).

Використання в нормах КАС України всіх трьох способів впливу на поведінку суб'єктів правовідносин дає змогу більшості дослідників вказувати на імперативно-диспозитивний метод правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства [6], що, на наш погляд, не розкриває їх особливостей, адже використання таких способів характерне для всіх галузей права.

На нашу думку, досліджуючи відносини, що складаються в судовому адміністративному процесі, доречніше говорити не про метод правового регулювання, а про тип правового регулювання. В юридичній літературі він визначається як різновид проявів впливу права на суспільні відносини, що характеризується пріоритетом певного способу впливу. Залежно від пріоритету мінімальних правових способів впливу на суспільні відносини (дозволів і заборон) розрізняють два типи правового регулювання: а) загальнодоз-

вільний – тип правового регулювання, що ґрунтується на загальному дозволі ("дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом"), у межах якого закон установлює заборони на здійснення конкретних дій та перевагу стимулювальних засад перед обмежувальними; б) *спеціально-дозвільний* – тип правового регулювання, що ґрунтується на загальній забороні ("заборонено все, окрім прямо дозволеного законом"), у межах якого закон встановлює конкретні дозволи [7].

Отже, спеціально-дозвільний тип правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства характеризується домінуванням такого способу впливу як припис у взаємодії з двома іншими способами впливу – дозволом та заборонаю. Особливості поєднання різних способів впливу (метод правового регулювання) на правовідносини у сфері адміністративного судочинства виражаються в тому, що за характером правил поведінки найчастіше в КАС зустрічаються норми, які зобов'язують до певної поведінки або уповноважують (дозволяють) на вчинення дій, що чітко передбачені законом. Тобто межі поведінки суб'єктів правовідносин чітко окреслені законом, а дії точно визначені. У межах приписів норм КАС України встановлені конкретні дозволи – можливість обирати із вказаних варіантів поведінки (ст.ст. 88, 110 КАС), або можливість реалізації дозволу у випадках, передбачених законом, або коли зазначене право обмежене зобов'язанням вчинити певні дії (наприклад, ч. 3. ст. 11; ч. 1 ст. 117; ч. 1 ст. 137; ч. 1 ст. 164; ч. 2 ст. 171; ч. 1 ст. 185; ч. 1 ст. 211 КАС України). Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 137 КАС України до початку судового розгляду справи по суті (*умова* – курсив авт.) позивач може змінити підставу або предмет адміністративного позову

(дозвіл), подавши письмову заяву, яка має відповідати вимогам, встановленим у КАС (зобов'язання). У разі невідповідності такої заяви, суд ухвалою, що не може бути оскаржена (заборона), повертає її позивачу. Отже, для реалізації можливості (дозволу) змінити позовні вимоги, особа зобов'язана (припис) подати чітко оформлену заяву, відхилення якої не оскаржується (заборона).

Таким чином, у нормах КАС дійсно застосовуються всі три способи упорядкування поведінки суб'єктів правовідносин у певному співвідношенні та взаємодії, що й виражає суть правовідносин, взаємозв'язку суб'єктів судового адміністративного процесу та характеризує специфіку впорядкування правовідносин, що складаються в ході здійснення адміністративного судочинства.

Домінування приписів у нормах КАС України видається абсолютно обґрунтованим, оскільки провадження судом процесуальних дій має бути чітко регламентоване законом (процесуальна форма), що й гарантує об'єктивність і законність діяльності суду.

Таким чином, врегулювання процедури здійснення адміністративного судочинства засноване на імперативному методі, що виражається через такі способи регулювання поведінки, як припис, заборона та дозвіл з обмеженням. Імперативний характер врегулювання судового адміністративного процесу полягає в тому, що всі суб'єкти зобов'язані діяти в межах та у спосіб, з дотриманням вимог, встановлених нормами КАС України. Так, наприклад, відповідно до ч. 198 КАС України право суду за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції вчинити одну з передбачених у 5 пунктах дію в подальшому обмежується приписами у ст.ст.200–204 КАС України, де чітко зазначено, за яких підстав має бути обраний той чи інший

варіант поведінки.

Упорядкування правовідносин, що виникають при здійсненні правосуддя по адміністративній справі, засноване на диспозитивному методі, що виражається через такі способи регулювання поведінки, як дозвіл, дозвіл з обмеженням, припис і вкрай рідко заборона. Диспозитивний характер упорядкування правовідносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства, забезпечується рівністю процесуальних прав та обов'язків сторін публічно-правового спору, можливістю розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд, а також у сприянні суду у витребуванні доказів від інших осіб (ст. 49 КАС України).

Крім того, оскільки адміністративна юстиція покликана захищати права та інтереси невідладних суб'єктів, то правила поведінки останніх є найменш категоричними в порівнянні з іншими суб'єктами правовідносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства. Так, наприклад, ч. 2 ст. 71 КАС України встановлює презумпцію невинуватості невідладного суб'єкта - позивача, покладаючи обов'язок доказування правомірності свого рішення на суб'єкта владних повноважень - відповідача. До того ж, ст. 267 КАС уповноважує суд зобов'язати відповідача-суб'єкта владних повноважень звітувати про виконання судового рішення, а також можливістю накладення штрафу в разі невиконання такого обов'язку суб'єктом владних повноважень. Вказані приписи для суб'єктів владних повноважень забезпечують більше можливостей для невідладних суб'єктів, що, до речі, є виключною особливістю адміністративного судочинства.

Вищевикладені аргументи дають

підстави для наступних висновків. Судовий адміністративний процес регулюється нормами адміністративного процесуального права, які визначають зміст і спрямованість діяльності адміністративного суду та впливають (не є тотожним регулюванню) на розвиток правовідносин, що можуть виникнути в судовому адміністративному процесі. Норми, що здійснюють правовий вплив на судовий адміністративний процес, відтворені в Конституції України, КАС України, міжнародно-правових актах (деклараціях, конвенціях, договорах), ратифікованих Верховною Радою України, Конвенції про захист прав людини, рішеннях Європейського суду з прав людини, рішеннях та постановках Конституційного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Верховного Суду України, законах України тощо.

Оскільки правове регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства покликане забезпечити впорядковане виникнення, існування, зміну та припинення правовідносин, що складаються при розгляді та вирішенні публічно-правового спору в адміністративному суді, тому правовідносини у сфері адміністративного судочинства впорядковуються (регулюються) виключно нормами, закріпленими в нормативному акті вищої юридичної сили – КАС України. Тобто такі відносини виникають і розвиваються за умов, у межах і в порядку, передбачених виключно нормами КАС України, які (норми) закріплюють можливу і необхідну поведінку учасників правовідносин у судовому адміністративному процесі, тобто дії цих суб'єктів здійснюються в межах приписів норм КАС України.

Використані джерела:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник; 2-ге вид., переробл. і доповн. // За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2012. – 1020 с. – С. 715.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с. – С. 90, 94.
3. Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права: учеб.: в 2 т. Т. 2. Право; 2-е изд., перераб. и доп. / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 656 с. – С. 582.
4. Сонюк О. В. Правовідносини у сфері адміністративного судочинства як різновид адміністративно-правових відносин / О. В. Сонюк // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 4. – С. 156–160.
5. Україна. Закони. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 16 серп. 2010 р. (офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2010. – 248 с.
6. 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. 176 – 177; Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. – С. 29.
7. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 520с. – С. 259, 260.

Ольга СОНЮК. Характеристика методов правового регулирования отношений в сфере административного судопроизводства.

Статья посвящена механизму правового регулирования отношений в сфере административного судопроизводства. Уделяется внимание методу административно-правового регулирования и исследуется совокупность способов, используемых законодателем для обеспечения регулирующего воздействия норм КАС Украины. Автор отмечает, что специально-разрешительный тип правового регулирования отношений в сфере административного судопроизводства характеризуется доминированием такого способа воздействия на поведение субъектов, как предписание, во взаимодействии с двумя другими способами – разрешением и запретом.

Ключевые слова: метод, способ правового регулирования, предписание, дозволение, запрет, норма КАС Украины, отношения в сфере административного судопроизводства.

Olga SONYUK. The characteristic of methods of legal regulation in the administrative proceedings.

The article is devoted to the mechanism of legal regulation in the administrative proceedings. Attention is paid to the method of administrative regulation and investigated a set of methods used by the legislator to ensure the regulatory norms of CAS Ukraine. The author argues that the special-permit type of legal regulation in the administrative proceedings is characterized by the dominance of a way to influence the behavior of subjects as a prescription, in conjunction with two other ways - permission and prohibition.

Key words: method, method of legal regulation, prescription, permission, prohibition, norms of CAS Ukraine, legal relations in the administrative proceedings.



Представництво прокуратурою інтересів держави в суді: проблемні питання модифікації «класичної» моделі процесуального представництва та виклики часу

Марія АРТЕМЕНКО,
судовий розпорядник служби судових розпорядників
Верховного Суду України

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань процесуальної природи представництва прокуратурою інтересів держави в суді. Проаналізувавши доктринальні джерела та норми чинного законодавства представництво прокуратурою інтересів держави в суді було визнано модифікацією «класичної» моделі процесуального представництва, яке має характерні особливості, однак не виходить за межі усталеного розуміння інституту представництва. Автором звертається увага на наявність суперечливої судової практики з досліджуваного питання та обґрунтовується твердження про необхідність відмови від представницької функції прокуратури інтересів держави в суді.

Ключові слова: суд, прокуратура, інститут представництва, інтереси держави, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Консультативна рада європейських прокурорів, проект Twinning.

На сьогодні діяльність прокурорських служб за межами кримінального права у світовому масштабі визначається, насамперед, потребою суспільства в належному захисті прав людини та державних інтересів. Тут прокуратура України не є винятком, адже зі здобуттям у 1991 році незалежності були поставлені нові цілі державного та суспільного розвитку, які згодом були закріплені в Конституції України 1996 року [1] та суттєво змінили повноваження прокуратури в порівнянні з тими, що містились у Главі 19 Конституції УРСР від 20.04.1978 року №888-IX [2]. Новацією серед них стало виокремлення повноваження прокуратури здійснювати представництво інтересів громадянина та держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України [1]).

За способом викладу змісту зазначена норма Основного Закону є відсильною, вона направляє до спеціального закону, який своїм змістом має роз'яснювати

особливості та специфіку вказаного різновиду представництва. Однак, звертаючись до Закону України «Про прокуратуру» [3] та аналізуючи чинне процесуальне

законодавство [4;5;6], складається враження, що законодавець сам до кінця не визначився з процесуальною природою представництва прокуратурою інтересів держави в суді, лакмусом чого служить відсутність чітких законодавчо закріплених меж здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді, нерозкритті в законодавстві повного мірою особливостей цього представництва.

Актуальність досліджуваної проблематики зростає мало не в геометричній прогресії на фоні збільшення кількості випадків представництва прокуратурою України інтересів держави у некримінальному провадженні та відсутності на науковій ниві однотайної думки стосовно процесуальної природи вказаного представництва. А орієнтуючись на прецедентне право Європейського суду з прав людини [7; 8; 9; 10; 11] та фахові експертні висновки, зокрема Висновок Консультативної ради європейських прокурорів «Роль органів прокуратури поза сферою кримінального права», [12] можна взагалі поставити під сумнів доцільність існування такого представництва, адже аналіз вказаних джерел дає підстави стверджувати не лише про необхідність обмеження можливостей прокуратури щодо представництва державних установ у судовому провадженні, але й про зростаючу потребу обмеження втручання в судові провадження прокурорами без обґрунтованого інтересу (інтересу держави) з порушенням рівності сторін спору.

Починаючи дослідження процесуальної природи представництва прокуратурою інтересів держави в суді та організаційно-правового становища прокурора як учасника судового процесу, в першу чергу звертає на себе увагу відсутність достатньої кількості фундаментальних досліджень з окреслених питань. Ті чи інші аспекти вказаної проблематики були епізодично висвітлені в наукових розвід-

ках М. Руденка, В. Валюх, Д. Бакаєва, А. Сафонова, Н. Цакадзе, О. Анпілогова, П. Каркача, В. Перепелюка, В. Бабкової, О. Червякової, Є. Суботіна, І. Клівера, В. Ломовського, І. Марочкіна, В. Рябцева, В. Сапункова, Г. Тарнавського та ін. Однак у переважній більшості вченими досліджуються комплексно представництво прокуратурою інтересів громадянина та держави в суді, де безпосередньому вивченню представництва прокуратурою інтересів держави в суді приділяється недостатньо уваги. В науковій літературі доречно підкреслюється той факт, що наразі не напрацьований адекватний понятійний інструментарій, необхідний для юридичного обґрунтування правильних висновків, що й підтверджує важливість здійснення глибоких науково-теоретичних досліджень організаційно-правового становища прокурора як учасника судового процесу [13, с. 48–52]. Спробуємо надати авторську оцінку існуючого організаційно-правового становища прокурора як учасника судового процесу при здійсненні ним конституційно закріпленої функції представництва інтересів держави, врахувавши та проаналізувавши здобутки юридичної науки з цього питання та позицію законодавця.

У сучасній юридичній літературі існують різноманітні думки з приводу співвідношення інституту процесуального представництва з функцією представництва інтересів держави в суді прокуратурою, узагальнюючи які за їх ідейним навантаженням, можна умовно розділити на три групи. У першій групі виокремленого поділу панівною є ідея заперечення віднесення прокурора під час здійснення ним захисту в суді інтересів держави до категорії процесуальних представників та визнання його діяльності самостійним, особливого роду процесуальним інститутом. Так, І. А. Павлунік відзначає, що участь прокурора в цивільному

процесі не є різновидом ні загального, ні процесуального представництва. Прокурор, у його баченні, не є представником сторони, як і самою стороною в прямому та процесуальному розумінні. Вчений пропонує розуміти прокурора як учасника судового процесу, який діє від імені держави на захист державних інтересів [14, с. 8–9]. Разом із тим, аналізуючи позицію І. А. Павлуника, вченими відзначається, що виступаючи проти віднесення прокурора до процесуальної групи представників сторін та третіх осіб у судовому процесі, природи та сутності відповідної його процесуальної діяльності як особи, що бере участь у справі, автор не розкриває [15].

Ще більш категоричним у своїх висновках стосовно заперечення віднесення прокурора до категорії процесуальних представників є С. Чванкін. Він звертає увагу на те, що застосування в Конституції України та інших нормативно-правових актах терміну «представництво прокурором» є помилковим, не відповідає змісту діяльності прокурора, не відображає ні сутності, ні характерних рис участі прокурора в цивільному процесі. С. Чванкін вважає за необхідне у відповідних нормативних актах термін «представництво прокурором» замінити на термін «правозаступництво прокурором». На думку автора, «правозаступництво прокурором» є самостійним інститутом цивільного процесуального права, який має свій предмет регулювання, суб'єктний склад, зміст, об'єкт, а також свою мету, відмінні від таких в інституті представництва [16, с. 9–16].

Оригінальний підхід до визначення природи діяльності прокурора в судочинстві запропонований українським правознавцем М. В. Руденком. Захист у господарському процесі інтересів держави розглядається ним своєрідним проявом, продовженням функції нагляду прокуратури за застосуванням законів, за-

собом забезпечення законності судових актів. Послідовно відстоюючи відомчі інтереси, М. В. Руденко заперечує виконання прокурором у господарському суді функції представника держави, називає його особливим суб'єктом судового процесу – посадовою особою найважливішого правоохоронного органу – прокуратури, який без особливих доручень, лише на підставі закону й свого службового становища бере участь у процесі [17, с. 22–24]. Цілком правильно пов'язуючи правозахисну діяльність прокурора в судовому процесі з відповідними приписами закону, М. В. Руденко дещо перебільшує, на думку вчених, його становище в ньому, адже він робить його самостійною та самодіальною процесуальною фігурою, «відірваною» від реального правового стану пов'язаності змісту прокурорської діяльності в судочинстві завданнями представництва інтересів держави, що становить конституційну функцію прокуратури України (п. 2 ст. 121 Конституції України) [15].

Натомість друга група виокремленого поділу обґрунтовує ідею ототожнення інституту процесуального представництва з функцією представництва прокуратурою інтересів держави, тобто представництво прокурором інтересів держави тут виступає класичним процесуальним представництвом. Зокрема, сучасний російський дослідник проблем представництва в судах С. А. Халатов вважає інститут участі прокурора в цивільному та арбітражному процесах «генетично тотожним» інституту судового представництва. Використання в судовому процесуальному законодавстві поняття «представництво» стосовно прокурора, зауважує вчений, дозволяє, припустити, що він виступає в судочинстві в якості представника [18, с. 127–128].

Третя група є логічним продовженням другої, її своєрідність виявляється в переважанні ідеї виокремлення в межах

інституту представництва нового різновиду процесуального представництва – прокурорського представництва, до якого і віднесено феномен представництва прокурором інтересів держави в суді. Іншими словами інститут процесуального представництва з представництвом прокуратурою інтересів держави в суді співвідноситься як ціле і часткове, де «частковим» виступає модифікація «класичної» моделі процесуального представництва під назвою «прокурорське представництво». Н. Ю. Сакара безпосередньо вказує на це, пишучи: «Можна припустити, що представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді у випадках, передбачених законом, є прокурорським представництвом, вперше закріпленням Конституцією України й таким, що не отримало ще всебічного аналізу юридичною наукою» [19, с. 8].

Указана ідея була поглиблена у наукових розвідках кафедри організації судових і правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, вченими якої було не лише виокремлено новий вид процесуального представництва – прокурорське представництво, але й названі характерні ознаки вказаного різновиду представництва. Особливістю прокурорського представництва, на їх переконання, є те, що, по-перше, воно здійснюється безпосередньо на підставі Конституції України, тоді як інші види представництва – на підставі доручень, адміністративних або законодавчих актів; і, по-друге, його здійснює орган, який не має свого інтересу, завжди виступає на варті законності [20, с. 147]. Це вказує на природу прокурорського представництва як особливого виду законного (здійснюваного на основі Основного Закону) представництва.

Наведена позиція перегукується з позицією Конституційного Суду України, адже участь прокурора в судочинстві при

виконанні ним функції захисту інтересів держави в якості представника відповідних носіїв правосуб'єктності щодо господарського судового процесу встановлена Конституційним Судом України. У п. 6 мотивувальної частини Рішення від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) була сформульована правова позиція, згідно якої представництво прокуратурою України інтересів держави в суді є одним із видів представництва. Представництво прокурором інтересів держави в суді, як визначив Конституційний Суд України, відрізняється від інших видів представництва рядом специфічних ознак: складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень та формами їх реалізації [21].

Що ж говорить чинне процесуальне законодавство з цього приводу? Чисто теоретично логічним було б встановлення однакового організаційно-правового становища прокурора при здійсненні ним представництва інтересів держави у судах різних юрисдикцій. Однак на практиці можна помітити існування дивної ситуації різномірної процесуальної природи представництва прокуратурою інтересів держави в адміністративному, господарському та цивільному процесах.

Якщо говорити про цивільний процес, то тут прокурор виступає класичним процесуальним представником. Обґрунтовуючи цю позицію, слід навести ч. 4 ст. 38 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК) [5], яка вказує на те, що державу представляють відповідні органи державної влади в межах їх компетенції через свого представника, та ч. 2 ст. 45 ЦПК, яка встановлює право прокурора в межах повноважень, визначених законом, представляти інтереси держави в суді. Імплементуючи ч. 1 ст. 46 ЦПК до об'єкта дослідження мож-

на дійти висновку, що прокурор, звернувшись до суду в інтересах держави, має процесуальні права та обов'язки особи, в інтересах якої він діє, за винятком права укладати мирову угоду.

Безглуздою є ситуація, що склалася щодо участі прокурора як представника інтересів держави в господарському процесі. Господарський процесуальний кодекс України [6] у ст. 29 вказує, що в разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. Однак тут же вказується, що відмова позивача від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті. Отже, лише в разі, коли обидва згадані учасники судового процесу – прокурор і позивач – заявили про відмову від позову, суд може припинити провадження зі справи згідно з пунктом 4 частини першої статті 80 ГПК. Тобто в контексті розуміння Господарського процесуального кодексу України прокурор набуває прав та обов'язків представника, однак у випадку відмови позивача від позову – набуває прав та обов'язків сторони. Вказане робить прокурора таким собі «особливим» учасником процесу, адже трансформація процесуального представника у сторону йде повністю врозріз із традиційним розумінням інституту представництва.

Слід зазначити, що в Кодексі адміністративного судочинства України не міститься норми, яка б чітко вказувала на те, що прокурор наділений усіма правами й обов'язками особи, в інтересах якої він діє. Однак у ч. 3 ст. 48 КАС закріплена здатність органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових

і службових осіб особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, в тому числі доручати ведення справи представникові. За змістом положень Кодексу адміністративного судочинства України захист прокурором в адміністративному судочинстві інтересів держави виступає різновидом законного представництва. Такий висновок слід з системного аналізу ст.ст. 56 та 57 КАС. Зокрема, ч. 3 ст. 56 КАС визначає дві форми представництва в адміністративному процесі прав і інтересів сторін та третіх осіб – на основі договору (договірне) і закону (законне). В ч. 8 ст. 56 КАС встановлено, що як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор у розумінні положень ст. ст. 60, 61 КАС). Застосування термінології «законний представник сторони та третьої особи» стосовно прокурора має місце й у положеннях ч. 2 ст. 57 КАС, де, зокрема, передбачено таке: «Судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи»[4].

З урахуванням вищезазначеної правової позиції Конституційного Суду України [21] статус прокурора в некримінальному судовому процесі при здійсненні ним представництва інтересів держави як представника держави у модифікованому розумінні інституту процесуального представництва за чинними положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України не виглядає неправомірним. Такий підхід повністю ґрунтується на

відповідних конституційних приписах щодо правового становища прокуратури в Україні. Більше того, таке його становище в адміністративному, цивільному та господарському процесах є цілком логічним, оскільки прокурор реалізує представницьку функцію інтересів держави на підставі закону (п. 2 ст. 121 Конституції України, ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»). Можна говорити про те, що представництво прокурором у некримінальному судовому процесі інтересів держави є окремим різновидом законного представництва, особливість якого полягає в тому, що законний представник самостійно (без доручення) здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Таку позицію зайняв і Верховний Суд України у Постанові від 2 березня 2010 року по справі №21-2368во09, вказавши, що *«прокурор в адміністративному судочинстві здійснює законне представництво, особливість якого полягає в тому, що законний представник самостійно (без доручення) здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Однак зазначена відмінність не впливає на загальні правила представництва»* [22].

Незважаючи на таке прогресивне розуміння найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції прокурорського представництва, можна помітити існування суперечливої судової практики нижчих судів, наявність якої дозволяє говорити про відсутність сталого розуміння судами нижчих інстанцій процесуальної природи представництва прокуратурою інтересів держави в суді та організаційно-правового статусу прокурора при здійсненні ним представництва інтересів держави у в суді. Показовим є те, що враховуючи існуючу судову практику, можна говорити про

надання більш широких повноважень прокурору як представнику інтересів держави, що не лише вкотре руйнує класичне розуміння інституту процесуального представництва, але й порушує базовий принцип – принцип рівності перед законом та судом, закріплений як у процесуальних кодексах, так і в ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 року [23], ратифікованої Україною Законом від 17.07.1997 р. №475/97-ВР [24], як складовий елемент права на справедливий суд.

Враховуючи існуючу судову практику можна говорити про створення переважних умов для захисту державних інтересів, де право на рівність сторін інколи губиться. Ставлячи такий наголос в жодному разі не слід розуміти це твердження як таке, що повністю нівелює необхідність ефективного захисту інтересів держави. Однак вказану діяльність мають здійснювати органи державної влади, які уповноважені захищати державні інтереси. Захист прокуратурою інтересів держави має стати атавізмом, адже наразі вказане повноваження прокуратури створює передумови для маніпулювання судовою системою, тим самим підкреслюючи панівне становище держави у судовому процесі, що є вкрай невірним.

Впадають в очі рішення апеляційних судів, що переглядають рішення суду першої інстанції за скаргю прокурора як законного представника сторони, після його перегляду за апеляційною скаргю самої сторони – державного органу. Наприклад, Верховний Суд України у своїй Постанові вказав, що *«..касаційний суд не дав правової оцінки тому, що апеляційний суд помилково переглянув рішення суду першої інстанції за апеляційною скаргю Першого заступника Прокурора Полтавської області як законного представника сторони, після його перегляду за апеляційною скаргю самої сторони – ОДП»* [22].

Аналізуючи наведену ситуацію можна дійти висновку, що апеляційним судом у конкретному випадку інститут процесуального представництва розуміється як такий, що надає можливість подання декількох апеляційних скарг від однієї сторони (безпосередньо сторони та її процесуального представника одночасно). Таке тлумачення інституту представництва не лише порушує принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом та судом, що міститься в ч. 1 ст. 10 КАС, але й принцип диспозитивності, закріплений у ч. 3 ст. 11 КАС.

Проілюструємо вищезазначене на прикладі адміністративного процесу, де прокуратура все частіше практикує представництво інтересів різноманітних органів державної виконавчої влади. Закріплене в ч. 1 ст. 10 КАС правило – усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом – слід розуміти, зокрема, й так, що від кожної сторони може бути подана одна скарга, незалежно від кількості представників та того, хто реалізує право сторони на подання скарги – сама сторона чи її представник. Інше тлумачення інституту представництва та зазначеного принципу призводить до встановлення привілеїв, зокрема за ознаками майнового стану, форми власності, належності особи до юридичних осіб публічного права, державних органів. Можливість подання декількох скарг від однієї сторони (стороною та її представником) виключається й принципом диспозитивності, за змістом якого (ч. 3 ст. 11 КАС) кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 213 КАС у

касаційній скарзі зазначаються вимоги особи, що подає касаційну скаргу. **Якщо припустити можливість відкриття провадження за декількома касаційними скаргами, поданими від однієї особи, могла б виникнути конкуренція між такими вимогами, правила вирішення якої законодавець не встановив, а отже, він такого не допускає.** На підтвердження цього висновку можна навести правові наслідки, встановлені в частинах 2 та 3 ст. 61 КАС на випадок, коли позиція законного представника не відповідає позиції особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов.

Окрім того, процесуальне представництво є різновидом представництва, вони співвідносяться між собою як ціле і часткове. Це пов'язано з тим, що частина 5 ст. 59 КАС в частині підстав і порядку припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень прямо відсилає до статей 248–250 Цивільного кодексу України [25]. З урахуванням цього можна дійти висновку, що право представника на вчинення певних юридичних дій припиняється у випадку, коли особа, яка видала відповідну довіреність, скасувала її, самостійно реалізувавши своє право власності, наприклад відчужила річ, визначену індивідуальними ознаками, правом розпорядитися якою наділяла представника. Отже, вчинення стороною таких процесуальних дій як подання апеляційної чи касаційної скарги, право на які має сторона, виключає можливість реалізації цього права представником (законним представником, яким є прокурор).

Підсумовуючи наведене, можна зробити висновок про неможливість відкриття провадження апеляційним чи касаційним судом за скаргою представника (законного представника) після відкриття провадження за скаргою самої

сторони і навпаки. Це аналогічно тому, що суд не може відкривати провадження у справі за адміністративним позовом самої сторони, а потім її представника. У зазначеному випадку наступна позовна заява повертається згідно з п. 5 ч. 3 ст. 108 КАС позивачеві, оскільки в провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Дуже важливим є утвердження розуміння, що надання законом прокурору права на представництво інтересів держави в суді не ставить прокурора у привілейоване, порівняно з іншими учасниками судового процесу, становище щодо участі в розгляді справи в суді, включаючи застосування процесуального строку, в межах якого можлива реалізація права на представництво інтересів держави в суді шляхом звернення з касаційною скаргою. Таку позицію займає і Вищий адміністративний суд України в Ухвалі від 19 січня 2012 року К/9991/56754/11, вказуючи в конкретній справі, що *«враховуючи вимоги ст. 59 КАС, повноваження прокурора як законного представника позивача безумовно повинні відповідати правам, які має позивач – Республіканський комітет по земельних ресурсах АРК, а тому для вирішення питання щодо наявності поважних причин пропускання строку звернення до суду має значення, з яких саме причин позивач по справі не звернувся своєчасно з даними позовними вимогами. Суди вірно зазначили, що заява прокурора про поновлення строку звернення до суду є необґрунтованою, оскільки надання законом прокурору прав на представництво інтересів держави в суді не ставить прокурора в привілейоване, порівняно з іншими учасниками судового процесу, становище щодо участі в розгляді справи в суді, включаючи застосування строку звернення з адміністративним позовом»* [26].

Аналізуючи існуючу судову практику, спірним видається право прокурорів подавати позови про стягнення податкової заборгованості в інтересах органів державної податкової служби, адже вказана діяльність прокуратури ніяк не в'яжеться з п. 41.5 Податкового кодексу України, в якому наведений вичерпний перелік органів стягнення, а саме виключно органи державної податкової служби уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу в межах своїх повноважень, а також державні виконавці, в межах своїх повноважень [27]. На думку автора, правомірність таких позовів прокурорів в інтересах органів державної податкової служби є спірною, адже враховуючи п. 2 ст. 5 ПКУ у разі, якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього кодексу, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення цього кодексу. Виходячи з указанного, можна дійти висновку про переважання в наведеному випадку положень Податкового кодексу України, що наштовхує на твердження про відсутність у прокуратури повноважень на здійснення представництва органів державної податкової служби в суді у позовах про стягнення податкової заборгованості.

Дискусійним також лишається питання щодо судового збору, від сплати якого відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» звільняються органи прокуратури при здійсненні повноважень [28]. Припускаємо, що таке широке поширення представництва прокуратурою інтересів держави в суді пов'язано саме з цим, адже перелік органів, звільнених від сплати судового збору, є вичерпним та міститься в ст. 5 Закону України «Про судовий збір». Однак чи є такий маневр із метою уникнення

сплати судового збору органами державної виконавчої влади справедливим по відношенню до інших учасників процесу, які його сплачують? Чи не порушує така ситуація рівність сторін?

На ці та інші питання європейська спільнота відповідає як у фахових експертних висновках, так і в практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), наголошуючи на тому, що представництво прокуратурою інтересів однієї сторони порушує рівність сторін. ЄСПЛ у справах «Менчинська проти Росії» [11], «Івон проти Франції» [9], «Кресс проти Франції» [8], «Нідерост-Хубер проти Швейцарії» [7], «Мартінєс проти Франції» [10] підкреслює те, що присутність прокурора чи аналогічної посадової особи в судовому засіданні, незалежно «активна» чи «пасивна», вважається порушенням частини 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [23].

Європейські експерти також дотримуються схожої позиції. В результаті фахових зустрічей з експертами проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» [29] був сформований висновок стосовно необхідності обмеження можливостей прокуратури щодо представництва державних установ у судовому провадженні, передумовою чого став всебічний аналіз ситуації в Україні, який дозволив виокремити основні проблеми. По-перше, експертами відзначається, що в адміністративних справах особа, як правило, подає скаргу на орган державного управління. Орган державного управління представляє державу і за всіх обставин буде сильнішою стороною в суперечці. Баланс рівності сторін порушується ще більше, коли в процес на боці державних органів – сильнішої сторони – вступає прокурор. По-друге, з 2009 року Європейський суд з прав людини постановив три рішення проти Ро-

сії стосовно ролі державної прокуратури у цивільному провадженні, а тому з практики Суду можна зробити висновок, що в разі вступу прокуратури у цивільне провадження, права, які витікають зі статті 6 Конвенції, можуть бути порушені, це – право рівності сторін і право на доступ до суду.

Поглиблюючи попередні ідеї, Проект звіту про четверту зустріч групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери 7–8 грудня 2011 року, в свою чергу, наголошує, що повноваження й обов'язки прокуратури поза межами системи кримінального судочинства мають бути у всіх випадках зафіксовані в законодавстві та чітко сформульовані з метою уникнення будь-якого двоякого тлумачення. Права прокуратури подавати апеляцію або в інший спосіб звертатись із проханням про перегляд рішень судами вищої інстанції не повинні ні в чому відрізнятися від таких самих прав інших сторін процесу і мають використовуватися в однакових умовах, в т.ч. щодо строків подання апеляційної скарги [30].

Враховуючи вищевикладене можна підсумувати, що українському законодавцю слід ретельно слідкувати за змінами прецедентного права ЄСПЛ щодо діяльності прокурорських служб за межами кримінального права для забезпечення повної відповідності правової основи такої діяльності та пов'язаної практики відповідним рішенням Суду. Також слід враховувати фахові висновки експертів, адже наразі можна з певністю стверджувати, що взятє Україною зобов'язання при вступі до Ради Європи щодо трансформації ролі і функцій прокуратури шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи, не є виконаним [31].

Повертаючись до вітчизняних реалій, можна констатувати наявність у судово-

му процесі особливого представника органів державної виконавчої влади – прокурора, який впевнено стоїть на захисті інтересів держави. Автором висловлюється сподівання, що незрозуміла, місцями недолуга позиція законодавця щодо регулювання ним повноважень прокуратури на здійснення представництва інтересів держави в суді зазнає позитивних змін у подальшому, адже зараз представництво прокуратурою інтересів держави в суді стало масовою хворобою, зараженням якою страждає чи не вся судова система держави. Наразі викликом часу вважається створення умов, коли органи

державної виконавчої влади самостійно представляють інтереси держави в суді.

Стратегічний курс входження України до Європейського Союзу виявляє давно назрілу необхідність трансформації ролі і функцій прокуратури у відповідності до стандартів Ради Європи та перегляду ситуації, що склалася з реалізацією повноваження прокуратури на здійснення представництва інтересів держави в суді, а тому слід задуматися про це сьогодні, щоб не шкодувати про незроблене завтра, коли з'являться рішення ЄСПЛ на кшталт «Менчинська проти Росії», але вже проти України.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституція Української УРСР від 20.04.1978 р. № 888-IX // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – Ст. 492.
6. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
7. Постанова Європейського суду з прав людини від 18.02.1997 р. «Справа «Нідерьост-Хубер проти Швейцарії» (скарга № 18990/91) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.menschenrechte.ac.at.
8. Постанова Європейського суду з прав людини від 07.06.2001 р. «Справа «Кресс проти Франції» (скарга № 39594/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rpqi.narod.ru/echr/another_3/kress.htm.
9. Постанова Європейського суду з прав людини від 24.04.2003 р. «Справа «Івон проти Франції» (скарга № 44962/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/59671350/>.
10. Постанова Європейського суду з прав людини від 12.04.2006 р. «Справа «Мартіньє проти Франції» (скарга № 58675/00) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO4828.html.
11. Постанова Європейського суду з прав людини від 15.01.2009 р. «Справа «Менчинська проти Росії» (скарга № 42454/02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakonprost.ru/content/base/149899/>.
12. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів 21.10.2008 № 3

«Роль органів прокуратури поза сферою кримінального права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gr.gov.ua.

13. Козьяков І. Правозахисна діяльність прокуратури / І. Козьяков // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 25 листопада 2011 року; редкол.: Ю. М. Дьомін (відпов. ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с.

14. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України: автореф. дис. к.ю.н.: спец. 12.00.03 / І. А. Павлуник // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2002. – 19 с.

15. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: дис. к.ю.н.: спец. 12.00.07. / О. В. Анпілогов // Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 196 с.

16. Чванкін С. А. Добровільне представництво у цивільному процесі України: автореф. дис. к.ю.н.: спец. 12.00.03 / С. А. Чванкін // Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2005. – 22 с.

17. Руденко М. В. Прокурор в господарському судочинстві: навчальний посібник / М. В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2003. – 374 с.

18. Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе / С. А. Халатов. – М.: Норма, 2002. – 208 с.

19. Сакара Н. Ю. Сущность представительства в гражданском процессе / Н. Ю. Сакара. // Юридическая практика. – 2000. – № 30 (136). – С. 8.

20. Прокурорський нагляд в Україні: підручник / За ред. проф. І. Є Марочкіна та ін. – Х.: Одиссей, 2005. – 240 с.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними

поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року №-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 35.

22. Постанова Верховного Суду України від 2 березня 2010 року у справі №21-2368во09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua.

23. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.

24. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №40. – Ст. 263.

25. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

26. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19 січня 2012 року К/9991/56754/11 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua.

27. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

28. Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

29. Звіт експертів у межах проекту Twinning ВЗ «Надання допомоги у виробленні критеріїв щодо представництва сторін у судовому процесі (адміністра-

тивне судочинство)».

30. Проект звіту про четверту зустріч групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери 7–8 грудня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gr.gov.ua.

31. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до організації» 2001 р. № 1244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1513%282001%29.html>.

Марія АРТЕМЕНКО. Представительство прокуратурой интересов государства в суде: проблемные вопросы модификации «классической» модели представительства и вызовы времени.

Стаття посвящена исследованию актуальных вопросов процессуальной природы представительства прокуратурой интересов государства в суде. Проанализировав доктринальные источники и нормы действующего законодательства, представительство прокуратурой интересов государства было определено как модификация «классической» модели процессуального представительства, что имеет характерные особенности, но не выходит за границы классического понимания института представительства. Автором обращается внимание на наличие спорной судебной практики с исследуемого вопроса и наводятся предложения внесения изменений у действующее законодательство.

Ключевые слова: суд, прокуратура, институт представительства, интересы государства, Конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод, Европейский суд с прав человека, Консультативный совет европейских прокуроров, проект Twinning.

Marija ARTEMENKO. The Representation of the State Interests in Court by Public Prosecutor's Office: the Problematic Issues of Modification of the "Classical" Model of Procedural Representation and the Challenges of [our] Time.

The article deals with investigation of topical issues of procedural nature of the court representation of the state interests by public prosecutor's office. Having analyzed the doctrinal sources, the norms and regulations of effective legislation they have acknowledged the representation of the state interests in court effected by public prosecutor's office to be the modification of the "classical" model of procedural representation that has its specific features however stays within the framework of the established understanding of the representation institute. The author draws attention to the disputable practice of law available on the issue under consideration and substantiates the statement on the necessity of abandoning the court representation functions of the public prosecutor's office when dealing with interests of the state.

Key words: court, prosecutor's office, the institute of representation, the interests of the state, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court on Human Rights, the Consultative Office of European Prosecutors, the Twinning project.



До питання про реалізацію принципу соціальної справедливості при оподаткуванні майна в Україні

Анастасія ОВЧАРЕНКО,
асистент кафедри фінансового права Національного
університету "Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого", кандидат юридичних наук

У статті досліджено окремі питання реформування податкової системи України у зв'язку із запровадженням податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також перспективи розширення об'єктів оподаткування майновими податками за рахунок доповнення їх об'єктами рухомого майна. Окрему увагу приділено реалізації принципу рівності та соціальної справедливості при реформуванні правового механізму майнових податків.

Ключові слова: майнові податки, об'єкт оподаткування, нерухомість, соціальна справедливість.

Податкова політика держави повинна бути спрямована на побудову стабільної податкової системи, збалансованого співвідношення фіскальної та стимулюючої функцій податків, а запровадження нових податків та визначення їх правового механізму має відповідати певним засадам-принципам. З метою забезпечення стабільності фінансової бази місцевих бюджетів у Податковому кодексі України (далі – Кодекс) перелік місцевих податків та зборів доповнено податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який введений у дію з 1 січня 2013 року. Згідно зі ст. 265 Податкового кодексу України платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками житлової нерухомості [1]. До переліку об'єктів оподаткування не включено об'єкти нежитлової нерухомості. Таке звуження об'єктів за критерієм їх поділу згідно з цільовим призначенням є таким, що порушує окремі принципи оподаткування.

Невід'ємною умовою розвитку правової системи України є реалізація найважливіших конституційних принципів у галузевому законодавстві. Один із основоположних принципів, проголошений статтею 24 Конституції України, – принцип рівності, закріплює заборону встановлення привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [2]. У податковому законодавстві даний принцип трансформувався у принцип рівності всіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації та закріплений у п.п. 4.1.2. п. 4.1 ст. 4 Кодексу [1]. Даний принцип спрямований на забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу.

Зазначений принцип гарантує однакові права та обов'язки суб'єктів, що відносяться до однієї групи платників податків, при цьому не виключає можливість встановлення різних умов оподаткування для різних категорій суб'єктів права. Проте такі відмінності в оподаткуванні, однак, не можуть бути довільними, а повинні ґрунтуватися на об'єктивних характеристиках відповідних категорій суб'єктів з метою недопущення їх дискримінації. Цей принцип перекликається із закріпленим у Кодексі принципом соціальної справедливості, а саме: встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків.

З урахуванням важливості тлумачення принципу рівності в податкових відносинах у конституціях окремих

європейських держав закріплені спеціальні норми, що визначають його зміст. Зокрема, в ст. 31 Конституції Іспанії визначено, що участь кожного в державних витратах повинна відповідати його економічним можливостям шляхом встановлення справедливої податкової системи, заснованої на принципі рівності [3]. У ст. 53 Конституції Італії закріплено обов'язок кожного брати участь у державних витратах відповідно до своєї податкової платоспроможності [4]. В законодавстві України зазначений принцип не знайшов свого належного тлумачення. Окремі критерії для надання тих чи інших привілеїв при оподаткуванні визначено у п. 30.2 ст. 30 Кодексу, де зазначається, що підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат [1].

З огляду на вищевизначене, є порушенням принципу соціальної справедливості та рівності виключення з об'єктів оподаткування майновим податком нежитлової нерухомості. Звуження об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за критерієм їх поділу згідно з цільовим призначенням порушує принцип рівності та соціальної справедливості, адже основна мета володіння нежитловою нерухомістю – використання такої нерухомості в підприємницькій діяльності та одержання доходу з цього володіння, що підвищує податкову платоспроможність такого платника. Тому вважаємо обґрунтованим доповнити перелік об'єктів оподаткування зазначеним податком об'єктами нежитлової нерухомості.

Іншим порушенням принципу соціальної справедливості є відсутність у правовому механізмі податку на не-

рухоме майно, відмінне від земельної ділянки, пільг соціального характеру, з огляду на певні об'єктивні характеристики окремих груп платників. Так, наприклад, особами, що звільняються від сплати іншого майнового податку – земельного податку, є інваліди першої і другої груп; фізичні особи, які виховують трьох і більше дітей віком до 18 років; пенсіонери (за віком); ветерани війни та фізичні особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [1]. Проте пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, жодна з перелічених категорій осіб не має, що також порушує принцип соціальної справедливості.

Забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів у світовій практиці оподаткування забезпечується за рахунком оподаткування товарів немасового попиту, зареєстрованих на території певної адміністративно-територіальної одиниці – літаків, вертольотів, яхт, автомобілів, нерухомості тощо. Оподаткування «предметів розкоші» може бути забезпечене як при оподаткуванні споживання таких речей (непрямі податки: акцизи, податок з продажу, ПДВ), так і при оподаткуванні володіння такими об'єктами (майнові податки: податок на транспортні засоби, податок на майно, земельний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки).

Ідея введення «податку на розкіш» в Україні вже не нова, адже у Верховній Раді України було зареєстровано декілька законопроектів, які передбачають оподаткування так званих «товарів розкоші» або «товарів статусу» [5,6,7]. Так, 5 червня 2012 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект, яким передбачається запровадження нового обов'язкового місцевого платежу – податку на майно (далі – Законопроект № 10558) [6].

Проектом пропонується визначити об'єктом оподаткування цим податком такі види майна, як нерухомість та багато видів рухомого майна, серед яких: транспортні засоби, вироби з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, годинники, мобільні телефони вартістю понад 50 розмірів мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня, зброя вартістю понад 20 розмірів мінімальної заробітної плати, вироби з хутра вартістю понад 40 розмірів мінімальної заробітної плати, предмети мистецтва, колекціонування та антикваріату вартістю понад 50 розмірів мінімальної заробітної плати [6]. Дійсно, за загальним правилом власниками вищезазначеного майна є представники заможних верств населення, а також юридичні особи з високим рівнем представницьких витрат. Тому оподаткування окремих об'єктів рухомого та всіх видів нерухомого майна в Україні дасть можливість підвищити вклад заможних громадян у наповнення бюджетів тих адміністративно-територіальних одиниць, де зареєстровано право власності на зазначені об'єкти. Проте правовий механізм запропонованого податку є недосконалим, а визначення окремих елементів (об'єктів оподаткування, порядку сплати) суперечить загальним положенням науки податкового права та принципам податкового законодавства, визначеним у ст. 4 Кодексу.

Як бачимо, в Законопроекті № 10558 в основу визначення об'єктів оподаткування покладено приналежність зазначених видів майна до «товарів розкоші» або «товарів статусу». Проте такий поділ є досить умовним, суперечливим та потребує більшої деталізації кожного з перелічених об'єктів. Наприклад, термін «предмети мистецтва, колекціонування та антикваріату» не є визначеним у законодавстві та передбачає залучення експертів у відповідній галу-

зі задля надання висновку, чи є зазначений об'єкт таким. Адже в сучасному суспільстві будь-яка рухома річ може бути предметом колекціонування.

Відповідно до теорії меркетингу до предметів розкоші (товари класу «люкс») відносять дорогі товари, яким притаманні, в першу чергу, преміальні цінності для споживача та які визначаються споживачем як престижні. Джерелами преміальних цінностей можуть бути як технічні досягнення, які використовуються, щоб створити преміальні функціональні, конструктивні, технічні атрибути товару, так і емоційні, пов'язані зі сферою психології сприйняття споживача [8]. Вважаємо, що слід відійти від використання в податковому законодавстві такого поняття, як «предмети розкоші», адже цій категорії властиве емоційне забарвлення та неоднозначне сприйняття з боку споживачів-платників податку залежно від рівня їх доходів та інших факторів. Крім того, використання такого терміну може потягнути за собою соціальну напругу в суспільстві та розшарування всіх платників податків, порушення принципу соціальної справедливості й рівності.

Слід звернути увагу і на те, що необґрунтоване розширення переліку об'єктів оподаткування майновим податком може призвести до тінізації ринку обігу зазначених товарів, право власності на які не потребує державної реєстрації (вироби з хутра, предмети мистецтва, вироби з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння тощо). За таких обставин об'єктами оподаткування майновими податками може бути лише те майно, право власності на яке потребує обов'язкової державної реєстрації (об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, транспортні засоби (колісні, судна та повітряні транспортні засоби)). З метою забезпечення принципу соціальної справедливості слід доповнити перелік об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, об'єктами нежитлової нерухомості, а також переглянути правовий механізм зазначеного податку, доповнивши його пільгами соціального характеру, з огляду на певні об'єктивні характеристики окремих груп платників, та відійти від використання в перспективному податковому законодавстві термінів «предмети розкоші» або «товари статусу».

Використані джерела:

1. Податковий кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 13–17. – Ст.112.

2. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст.141.

3. Конституція Королівства Іспанія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r>.

4. Конституція Італії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://italia.ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi->

respubliki.

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо місцевих податків і зборів: проект Закону України від 13.04.2012 р. № 10349 [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43132.

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування багатства та предметів розкоші: проект Закону України від

05.06.2012 р. № 10558 [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43595.

7. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування предметів розкоші: проект Закону України від 08.06.2012 р. №10558-1 [Елек-

тронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43676.

8. Скоробогатых И. И. Концептуальные основы маркетинга товаров класса «люкс» // Вестник Российской экономической академии имени Г.В. Плеханова. – 2008. – № 2. – С.12.–14.

Анастасія ОВЧАРЕНКО. К вопросу о реализации принципа социальной справедливости при налогообложении имущества в Украине.

В статье рассмотрены отдельные вопросы реформирования налоговой системы Украины в связи с введением налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, а также перспективы расширения объектов налогообложения имущественных налогов за счет дополнения их перечня объектами движимого имущества. Особое внимание уделено реализации принципа равенства и социальной справедливости при реформировании правового механизма имущественных налогов.

Ключевые слова: имущественные налоги, объект налогообложения, недвижимость, социальная справедливость.

Anastasia OVCHARENKO. On the principle of social justice in the taxation of property in Ukraine.

The article deals with basic issues of the tax system reform in Ukraine regarding imposition of real estate tax and prospects for expanding the property tax objects due to additions to the list of objects of movable property.

Particular attention is paid to problems of principle of social justice and equality during reforming of property taxes.

Key words: property taxes, tax object, real estate, social justice.



Європейський суд з прав людини в інституційній системі Ради Європи

Олександр БАЗОВ,

*старший викладач, аспірант кафедри міжнародного права
Українського державного університету фінансів
та міжнародної торгівлі*

У статті досліджуються питання визначення ролі і місця Європейського суду з прав людини в інституційній системі Ради Європи. На підставі здійсненого аналізу цього питання надано пропозиції щодо вдосконалення Статуту Ради Європи та інших джерел права Ради Європи.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, Рада Європи, юрисдикція, інституційна система.*

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ або Європейський Суд) є одним з основних елементів інституційної системи Ради Європи, що відбиває його роль у функціонуванні цієї найбільш представницької та авторитетної регіональної міждержавної організації. Відповідно до частини четвертої статті 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1, ст. 55]. Це стосується і Європейського суду з прав людини, важливої інституції Ради Європи.

Стан теорії права Ради Європи (далі – РЄ або Рада) підтверджує, що проблеми її інституційної системи, юрисдикції ЄСПЛ явно недооцінені. У європейській науці ця проблематика відображена певним чином в аспекті загальних питань права РЄ, зокрема, в роботах німецького професора К. Карстенса [2], французького професора, президента Страсбурзького університету Ф. Бенуа-Ромер [3; 4], австрійського професора, генерального секретаря Ради Європи у 1999 – 2004 р. р. В. Швіммера [5], поль-

ського професора Н. Іздебського [6] та ін. У державах, створених на базі радянських республік колишнього СРСР, зазначена проблематика розглядається, як правило, через призму співробітництва держав і Ради Європи (див., наприклад, докторська дисертація С. А. Глотова [7]) та інтеграції національних і міждержавних правових систем (див., наприклад, докторська дисертація Л. А. Луць [8]).

Враховуючи загальновизнану роль ЄСПЛ, цілком очевидним є важливість нау-

кового осмислення й дослідження проблем, пов'язаних із діяльністю Європейського суду з прав людини як органічного елемента інституційної системи Ради Європи.

Інституційна система Ради Європи представляє собою сукупність елементів (інститутів) РЄ, на які покладено досягнення відповідної мети цієї організації та які виявляють найхарактерніші зв'язки як зовні, так і всередині цієї організації. При цьому, вважаємо, що до таких інститутів слід відносити не лише основні інститути, що мають владні повноваження, а й відповідні дорадчі (консультативні) органи організації. Тому не можна погодитися з позицією окремих авторів, які відносять до інституційної системи міжнародної організації лише основні органи [9, 10], оскільки дорадчі органи відіграють важливу роль у діяльності міжнародної організації, зокрема в діяльності РЄ. Так, такий важливий орган Ради, як Парламентська Асамблея, яка під час заснування РЄ разом із Комітетом представників урядів (Комітетом Міністрів) стала головним її органом (стаття 10 Статуту РЄ), із самого початку діяльності РЄ була утворена як консультативний орган (стаття 22 Статуту РЄ), що знайшло відображення в її первинній назві – Консультативна рада. Дорадчими органами РЄ є Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Конгрес місцевої та регіональної влади Європи, інші організації.

Як відомо, РЄ була заснована незабаром по завершенні Другої світової війни (5 травня 1949 року) відповідно до Лондонського договору, який було підписано і ратифіковано десятима країнами-засновниками: Королівством Бельгія, Королівством Данія, Ірландською Республікою, Італійською Республікою, Великим Герцогством Люксембург, Королівством Нідерланди, Королівством Норвегія, Сполученим Королівством Великобританії та Північної Ірландії, Французькою Республікою і Королівством Швеція, та яким було ухвалено Статут РЄ. З утворенням РЄ була реалізована політич-

на резолюція Гаазького конгресу, що проходив у травні 1948 р. за участю делегатів із дев'ятнадцяти європейських держав, щодо створення парламентської асамблеї задля аналізу правових та конституційних проблем, характерних при створенні союзу чи федерації, ухвалення хартії прав людини та встановлення верховного суду “щодо захисту прав людської особи та принципів особи”, а також мрія У. Черчілля щодо створення Сполучених Штатів Європи, про що він говорив під час промови в Цюрихському університеті 19 вересня 1946 року [11]. Цікавим є те, що “університетські” підвалини утворення такої авторитетної сьогодні міжнародної організації проявились і в тому, що до зведення на околиці Страсбурга Палацу Європи у 1977 році, де зараз працює РЄ, її штаб-квартира знаходилася в Університетському палаці Страсбурга. Зараз до Ради Європи входить 47 держав-членів. Членство відкрите для всіх європейських держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права і свободи для своїх громадян. Статус парламентського спостерігача мають Ізраїль, Канада та Мексика, статус спостерігача в Комітеті Міністрів – Ватикан, Японія, Канада, США, Мексика.

Статут РЄ визначає завдання Ради Європи, встановлює її політичні органи та регулює відносини між ними. Так, відповідно до пункту “а” статті першої Статуту РЄ метою Ради є досягнення більшої єдності між її членами для захисту та впровадження ідеалів і принципів, які є їх спільною спадщиною, і сприяння їх економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається за допомогою органів Ради.

Структура Ради Європи відображає компроміс, котрий було первинно досягнуто між тими, хто хотів бачити наднаціональний формат РЄ, тобто так званими “федералістами”, очолюваними Францією та Бельгією, які закликали до створення Європейської Асамблеї та економічного і митного союзу (цю ідею особливо активно «проштовхував» тодішній міністр за-

кордонних справ Французької Республіки Жорже Бідоф, а потім вона фактично була реалізована зі створенням Європейського Союзу – О. Б.), та прихильниками класичної міжурядової співпраці, очолюваними Великобританією, які запропонували утворити лише Раду Європи, з якою б держави-члени співпрацювали лише в певних визначених питаннях.

Аналіз інституційної системи РЄ, як бачимо, засвідчує, що певною мірою перемогла позиція Великобританії. Так, у статті 10 Статуту РЄ визначено, що Рада має такі **статутні органи**, як: а) **Комітет Міністрів** (міжурядовий, а не наднаціональний орган); б) **Парламентську Асамблею**, яка до 1974 р. мала назву “Консультативна Асамблея”, з винятково консультативним статусом, членів якої визначають уряди держав-членів відповідно до їх внутрішніх процедур.

Відповідно до ст. 13 цього Статуту Комітет Міністрів є єдиним органом, що має повноваження діяти від її імені. Згідно статті 15 Статуту цей Комітет повинен розглядати за власною ініціативою або за рекомендацією Парламентської Асамблеї “дії, необхідні для розвитку цілей Ради Європи”. У засіданнях Комітету беруть участь держави-члени Ради Європи на рівноправних засадах з метою обговорення європейських питань та пошуку спільних шляхів для їх вирішення. Ці держави очолюють Комітет по чергову в англійському алфавітному порядку, тривалістю по шість місяців (ротація традиційно відбувається в травні та листопаді – О.Б.).

Парламентська Асамблея, яка формується представниками парламентів держав-членів Ради, є дієвим механізмом міжпарламентської співпраці. Важливим правилом, якому повинні відповідати делегації держав, є: а) належне політичне представництво різних партій, обраних до парламенту відповідної держави; б) належне гендерне представництво парламентів держав (Резолюція 1348 (2003), п. 6.2 Регламенту ПАРЕ). Відповідно до статті 24 Статуту РЄ ПАРЕ може

засновувати комітети чи комісії для розгляду кожного питання, що входить до її юрисдикції. Зараз засновано десять постійних комітетів, з яких два мають 50, а решта – 82 місця: Комітет з політичних справ; Комітет з правових справ та прав людини; Комітет з економічних справ та розвитку; Комітет із соціальних справ, питань здоров'я та сім'ї; Комітет з питань міграції, біженців та народонаселення; Комітет з питань культури, науки та освіти; Комітет з питань довкілля, сільського господарства, місцевих та регіональних справ; Комітет із рівних можливостей жінок та чоловіків; Комітет з питань регламенту та імунітетів; Комітет з питань дотримання зобов'язань та обов'язків держав-членів Ради Європи (Моніторинговий комітет). Нерідко ПАРЕ створює і комітети ad hoc. Важливим є аналіз ПАРЕ національних правових систем. Так, у Резолюції № 1862(2012) від 26 січня 2012 року щодо “Функціонування демократичних інституцій в Україні” Парламентська Асамблея висловила занепокоєння через відсутність незалежності судової системи в Україні та зазначила, що це є основним викликом для системи правосуддя в державі.

Важливою складовою інституційної системи Ради Європи є **Європейський суд з прав людини** (англ. European Court of Human Rights), утворений відповідно до Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, яка була прийнята державами-членами Ради Європи 4 листопада 1950 року й набрала чинності 3 вересня 1959 року, в якості наднаціонального органу. Отже, на відміну від Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї, утворення ЄСПЛ було передбачено положеннями Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, а не Статуту РЄ, як у випадку з Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю РЄ. У зв'язку з цим можна говорити про те, що **ЄСПЛ виступає в якості конвенційного органу РЄ**. До конференції Віденського саміту глав держав і урядів держав-членів РЄ, що відбулася в жовтні 1993

року, ЄСПЛ діяв у тісній співпраці з Європейською комісією з прав людини по контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини. Реформований Суд, замінивши двоступеневу систему захисту прав і свобод, здійснює свою діяльність з листопада 1998 року. На практиці це реалізується двома шляхами: через подання до Суду міждержавних (стаття 33 Конвенції) та індивідуальних заяв (стаття 34 Конвенції) [12].

Не можна погодитися з позицією окремих авторів, які вважають, що “Європейський суд з прав людини не є, буквально кажучи, частиною Ради Європи, оскільки конвенція, що його засновує, є відмінною від Статуту Ради Європи” (4, с. 9). Вважаємо, що як Статут, так і конвенції Ради Європи, зокрема Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, мають юридичну силу для всіх держав-членів РЄ, і є невіддільною частиною права Ради Європи. В Рішенні від 23 березня 1995 року у справі “Лузиду проти Туреччини” ЄСПЛ назвав це “інструментом європейського публічного порядку”. Цілком справедливим є твердження проф. Судра, що Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини (відповідно і ЄСПЛ – О.Б.) має як ідеологічні, так і інституційні зв’язки з Радою Європи [5]. Така позиція підтримується і проф. Клебесом [13].

Доказом того, що ЄСПЛ входить до інституційної системи Ради Європи може бути і **нерозривний взаємозв’язок цього Суду зі статутними органами РЄ – Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю**. Так, згідно положень статті 22 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини саме Парламентська Асамблея РЄ таємним голосуванням обирає строком на 9 років без права переобрання суддів Європейського суду з прав людини “у кількості, що відповідає кількості Високих Сторін Договору, більшістю голосів із трьох кандидатів, запропонованих Високими

Сторонами Договору”. Перед цим рейтинг кожного кандидата визначає Комітет з правових питань та підкомітет з питань вибору суддів до ЄСПЛ (*ad hoc organ*).

Відповідно до статті 46 цієї Конвенції та Протоколу № 11 до неї Комітет Міністрів РЄ здійснює нагляд за рішеннями, ухваленими ЄСПЛ, згідно з Правилами, схваленими Комітетом Міністрів 10 січня 2001 року на 736-й зустрічі представників. Так, згідно Правила № 3 Комітет здійснює нагляд за належним вжиттям заходів, необхідних для припинення та запобігання порушень у відповідній державі, виявлених Судом. Після з’ясування того, що така держава вжила усіх заходів, що вимагаються судовим рішенням, Комітет Міністрів відповідно до положень Правила № 8 приймає остаточну резолюцію, а в разі невиконання судового рішення – надає рекомендації щодо виконання рішення ЄСПЛ (Правило № 7). Зважаючи на те, що окремі держави виконують повільно або не виконують рішення Суду, Комітет Міністрів з метою прискорення процесу ефективного виконання судового рішення, відповідно до Протоколу №14 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, може звернутися до Суду з питань щодо тлумачення (інтерпретації) судового рішення або ініціювати перед Великою Палатою ЄСПЛ процедуру проти певної держави, якщо така держава відмовляється виконати рішення Суду, винесене не на її користь. Рішення Комітету Міністрів у таких випадках приймаються двома третинами загального складу уповноважених представників. Звичайно, призупинення членства або виключення держави–порушника з членства в Раді Європи є хоча й ефективним, але крайнім заходом, оскільки метою цієї організації є, як відомо, стимулювання держав до демократичних змін у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Складовою частиною інституційної системи РЄ, як і ООН, є **спеціалізовані органи** (спеціалізовані агенції), запровадження яких обумовлено розвитком роботи РЄ у

певних специфічних сферах; вони засновуються для певного виду діяльності в якості дорадчих, консультативних органів РЄ. Характерною особливістю цих органів є те, що окремі з них засновані за участю усіх держав-членів РЄ (Комісар з прав людини, Конгрес місцевих та регіональних влад, Європейська комісія з боротьби з расизмом та браком толерантності), інші – базуються на часткових угодах (частковою угодою відповідно до Глосарія Договорів є особлива форма угоди, що дозволяє окремим державам-членам брати участь у діяльності Ради Європи, тоді як інші держави не мають намірів брати участь у них – О.Б.) (Банк розвитку, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Група держав проти корупції, Європейський центр глобальної взаємозалежності та солідарності тощо).

ЄСПЛ, хоча й заснований на основі Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, не можна віднести до спеціалізованих органів (спеціалізованих агенцій) у силу того, що рішення Суду є не дорадчими, а обов'язковими для виконання державами-членами РЄ. Крім цього, членство в Раді Європи для держав є можливим лише за умови їх приєднання до Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини.

Разом із тим Європейський Суд не може не співробітничати з окремими вищезазначеними агенціями. Так, питання взаємодії Комісара з прав людини та ЄСПЛ визначені Протоколом № 14 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини. Не може не враховувати ЄСПЛ і рекомендації Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), яка була заснована Комітетом Міністрів відповідно до часткової угоди від 10 травня 1990 року. Ця Комісія складається з авторитетних незалежних експертів, які призначаються державами-членами Комісії, зокрема й Україною. Виступаючи як дорадчий орган Ради Європи, Венеціанська комісія надає

висновки щодо відповідності проектів законодавчих актів (проектів конституцій, законів) європейським стандартам і цінностям. Зазначена Комісія здійснює відповідні заходи щодо розвитку законодавства держав-членів Комісії про судоустрій і статус суддів, прокуратуру, виборчу систему, статус національних меншин та усіх актів, що визначають демократичні стандарти країни. Венеціанська комісія також надає для Комітету Міністрів чи Парламентської Асамблеї правові висновки щодо інтерпретації договорів Ради Європи. Нещодавно з метою підготовки відповідного рішення ПАРЕ за запитом її юридичного комітету Венеціанська комісія підготувала рекомендації щодо поділу політичної та кримінальної відповідальності високопоставлених державних діячів.

Слід зазначити, що лише з 2002 року Європейський суд з прав людини понад п'ятдесят разів робив посилання в своїх рішеннях на рекомендації Венеціанської комісії з питань конституційного і міжнародного права, які зазначена Комісія може робити і за запитом ЄСПЛ.

На зв'язок ЄСПЛ з інституційною системою Ради Європи вказує й те, що працівники ЄСПЛ вважаються працівниками Ради Європи і, як і інший персонал РЄ, призначаються на посади Генеральним Секретарем РЄ.

На підставі зазначеного **можемо констатувати послідовний процес розвитку та вдосконалення інституційної системи РЄ, зокрема повноважень Комітету Міністрів та Парламентської асамблеї. З метою вдосконалення контрольного механізму РЄ, більш чіткого визначення Європейського суду з прав людини в інституційній системі РЄ вважаємо за необхідне при підготовці нової редакції Статуту Ради Європи здійснення інкорпорації положень Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини щодо організації діяльності Європейського суду з прав людини до основного тексту цього Статуту.**

Використані джерела:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Cartens K. *Das Recht des Europarats* / K. Cartens. Berlin: Duncker und Humlot, 1956.
3. Benoit-Rohmer F. "L'adhesion de l'Union a la Convention europeenne des Droits de l'Homme", in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*. – Nos. 1 – 2. – 2000. – p. 57 ff.
4. Флоренс Бенуа-Ромер. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / Бенуа-Ромер Флоренс, Клебес Гайнріх; пер. з англійської. – К.: К.I.C., 2007.
5. Schwimmer W. *The European Dream* / W. Schwimmer. – London: Continuum, 2004.
6. Izdebski H. *Rada Europy* / H. Izdebski. – Warsaw: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 1996.
7. Глотов С. А. Конституционно – правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека: автореф. дис... доктора юрид. наук / С. А. Глотов. – Саратов, 1999.
8. Луць Л. А. *Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія* / Л. А. Луць. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003.
9. Комарова Т. В. *Юрисдикція суду Європейського Союзу: монографія* / Т. В. Комарова. – Х.: Право, 2010.
10. *La Convention Europeenne des Droits de l'Homme*, No. 2513, 5th edn, PUF. – Paris, 2002.
11. Дув. Bitsch, Marie – Therese (ред.) *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*. – Bern: Peter Lang, 1997.
12. *Європейський суд з прав людини: організація, діяльність, процес* / За ред. В. В. Лутковської. – К.: Праксис, 2005.
13. Klebes H. *Die Rechtsstruktur des Europarats und insbesondere seiner Parlamentarischen Versammlung Saarbrücken*. / H. Klebes. – Universita't des Saarlandes, 1996.

Александр БАЗОВ. Европейский суд по правам человека в институциональной системе Совета Европы.

В статье исследуются вопросы определения роли и места Европейского суда по правам человека в институциональной системе Совета Европы. На основе осуществленного анализа данного вопроса предоставлены предложения по усовершенствованию Устава Совета Европы и иных источников права Совета Европы.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Совет Европы, юрисдикция, институциональная система.

Alexandr BAZOV. The European Court of Human Rights in the institutional system of the Council of Europe.

The article analyse the issues of determining the role and place of the European Court of Human Rights in the institutional system of the Council of Europe. The author provides suggestions for improving the Statute of the Council of Europe and other sources of law of the Council of Europe based on analysis of the issue

Key words: European Court of Human Rights, Council of Europe, the jurisdiction, the institutional system.



Вплив діяльності судових інституцій Європейських співтовариств на зростання значення судової практики як джерела права

Зоя МЕЛЬНИК,

науковий консультант управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України

У статті автором досліджено вплив практики судів європейських співтовариств на динаміку правових джерел англосаксонської та романо-германської правових систем. Зокрема, на конкретних прикладах висвітлено існуючу тенденцію посилення ролі рішень національних вищих судових органів для нижчих судових інстанцій, закріплення певних нормотворчих функцій цих судів у законодавстві низки європейських країн.

Ключові слова: *судова практика, правова конвергенція, взаємодія, зближення національних правових систем.*

Останнім часом у юридичній науці активно обговорюються питання, пов'язані з проблемами взаємодії правових систем, що обумовлені сучасними глобалізаційними процесами. Ці процеси призводять до зближення та взаємопроникнення міжнародних, національних та наднаціональних правових систем на різних рівнях, тобто до так званої «правової конвергенції».

Дане поняття є малодослідженим, особливо в українській правовій науці, оскільки розглядалося опосередковано в рамках вивчення феномену «правової системи» такими українськими дослідниками, як: М. І. Козюбра, Л. А. Луць, Н. М. Оніщенко, О. Ф. Скакун та ін. У російській науці досліджував процеси конвергенції теоретик права та компаративіст М. М. Марченко [1–2]. Дослідженню конвергенції в рамках взаємодії правових систем приділяли увагу і зарубіжні вчені, зокрема, такі класики компаративістики, як Р. Давид, Р. Леже, а також молоді дослідники Е. Оруку, Дж. Смітс, Г. Ганіве.

Актуальність цих питань на сучасному етапі посилюється діяльністю таких міждержавних та наднаціональних утворень, як Європейський Союз та Рада Європи, які сприяють конверген-

ції правових систем, що найяскравіше відображено на таких найбільш контррастних юридичних типах, як романо-германська і англосаксонська.

Метою даної статті є дослідження

впливу діяльності судових інституцій європейських співтовариств на англосаксонську та романо-германську правові системи і змін, що відбуваються в результаті цього, на прикладі динаміки правових джерел, зокрема судової практики та судового прецеденту.

Провідне становище судового прецеденту та судової практики в цілому в правових системах англосаксонської системи є загальноновизнаним для юристів фактом і це можна простежити на прикладі судової практики Верховного суду США. В 1803 р. у справі «Мербері проти Едісона» Джон Маршал, голова Верховного суду, проголосив: «Абсолютно достовірним є те, що до повноважень судів відноситься створення права». І через більше ніж півтора століття Верховний суд використав зазначене формулювання в іншій історичній постанові (США проти Ніксона) [3, р. 143]. Постанови Верховного суду США сприймаються як суспільно-політичні події, оскільки він тлумачить Конституцію, беручи до уваги фактори, які, на його переконання, є ключовими (економічні чи соціальні характеристики, напрям думок), що пояснює деякі повороти судової практики.

Говорячи про становище судового прецеденту в романо-германській правовій системі, слід відзначити непослідовність у його сприйнятті. В залежності від етапів розвитку романо-германського права, думки і суспільна практика, які стосувалися суддівської правотворчості й судового прецеденту як джерела права, змінювалися в різні періоди: від їх повного визнання до категоричного заперечення [2; 4].

Сучасні інтеграційні процеси, які стрімко відбуваються на Європейському континенті, вплинули на зміну сприйняття та офіційне становище судового прецеденту в обох правових системах. Насамперед це відбуваєть-

ся завдяки судовій практиці судів європейських співтовариств, зокрема Європейського суду справедливості (European Court of Justice), котрий займається не лише правозастосовчою, але й правотворчою діяльністю, результатом якої є судовий прецедент.

Суд приймає акти прецедентного характеру, які містять у собі загальну норму чи положення (принцип), яке повинне враховуватися усіма судовими органами Євросоюзу при розгляді ними справ, тою чи іншою мірою пов'язаних з рішенням Європейського суду [5; 6; 7]. Прикладом таких актів, які приймаються Європейським судом справедливості і володіють прецедентним характером, слід визнати передусім акти тлумачення і судового контролю за відповідністю рішень, які приймаються різними інститутами Європейського Союзу і держав-членів Союзу, положенням, що містяться в установчих і договірних актах і в сформованому на їх основі загальноєвропейському законодавстві.

Поряд із зазначеними актами Європейського суду справедливості, які мають прецедентний характер, також слід вказати «попередні висновки» (preliminary Rulings) чи ухвали Суду, які він виносить з приводу юридичної спроможності того чи іншого загальноєвропейського акта чи відповідності актів, що виходять від національних інститутів держав-членів Європейського Союзу, загальноєвропейському законодавству [8, р. 397–418]. За своїм юридичним змістом «попередні висновки» є різновидом актів тлумачення, які даються Європейським судом за попереднім зверненням до нього з боку того чи іншого національного суду.

Оскільки відповідно до діючого законодавства і практики «кожний національний суд розглядається і як частина загальноєвропейського суду», всі національні суди «від найнижчої судової

інстанції до найвищої – Конституційний суд» наділяються повноваженнями звернення до Європейського суду справедливості за наданням попереднього висновку у всіх випадках, коли при розгляді конкретної справи, пов'язаної із застосуванням норм загальноєвропейського права, виникають сумніви в конституційності того чи іншого загальноєвропейського акту чи необхідність його тлумачення.

Зазначені положення стосовно прецедентного характеру рішень Європейського суду справедливості стосуються, природно, не лише судових та інших інститутів країн романо-германського права, але й усіх інститутів Великобританії – пращура англосаксонського права. В зв'язку з цим у західній юридичній літературі особливо підкреслюється, що англійські суди, так само як і суди інших країн-членів Європейського Союзу, «повинні поважати рішення Європейського суду справедливості» і відноситися до них як «до прецеденту при розгляді відповідних справ» [9, р. 37].

Не змінює дану тезу і той факт, що прецедент європейських судів дещо відрізняється від «класичного» прецеденту, який існує в системі англосаксонського права взагалі й англійського права зокрема. Однією з таких відмінностей судового прецеденту, який приймається в рамках Європейського суду справедливості, є відсутність чіткої відмінності між такими важливими структурними складовими прецеденту, як *ratio decidendi* (зміст рішення) та *obiter dictum* (судова думка, судження).

У судовому рішенні значення прецеденту пов'язується з *ratio decidendi* і виключається по відношенню до *obiter dictum*. *Ratio decidendi* – це юридична аргументація, необхідна для обґрунтування резолютивної частини рішення. Вона не наявна як така в самому рішенні, і лише згодом, через певний час,

виявляється в роботах суддів, юристів, адвокатів, редакторів судових звітів. Її досить важко процитувати з повною впевненістю. *Obiter dictum* – це юридичні мотиви, які, незважаючи на всю свою важливість, не є необхідною основою рішення [10, р. 41].

В англійському праві суд повинен дотримуватися судового рішення, яке винесене у подібній справі як судом вищої інстанції, так і ним самим – це правило “*stare decisis*” або “*binding case*” робить обов'язковим дотримання прецедентів. Дотримання прецедентів, яке забезпечувало громадянам гарантію проти судового свавілля, на практиці закріпилося доволі рано, але лише в XIX ст. Палата лордів прямо підтвердила обов'язок судів по дотриманню прецедентів [11, с. 375].

На відміну від системи англосаксонського права, в праві Європейського Союзу офіційно не визнається доктрина «зв'язуючого» прецеденту, тому і відмінність між *obiter dictum* та *ratio decidendi* стирається і втрачає свою первинну роль та значення [12, р. 529]. Оскільки Європейський суд, як зазначається в науковій літературі, виносить остаточне рішення з усіх питань, які стосуються загальноєвропейського права, а створюваний ним прецедент є обов'язковим для всіх національних судів держав-членів Європейського Союзу, тому в таких державах, як, зокрема, Англія, де офіційно визнаним провідним джерелом права є прецедент, відбувається своєрідна ієрархія прецедентів, в якій головну роль відіграють саме рішення Європейського суду справедливості.

З іншого боку постає питання наскільки практика судів європейських співтовариств є важливою для країн романо-германської правової системи і чи відбулися зміни в ієрархії джерел у цій правовій системі у сучасний пе-

ріод? У науковій літературі нерідко судові прецеденти в романо-германській правовій системі розглядаються як вторинні джерела права із зазначенням, що вони можуть мати певну юридичну вагу лише тоді, коли первинні джерела повністю відсутні, або ж вони не є повними чи чіткими. Тобто як вторинні джерела судові прецеденти розглядаються у вигляді «неофіційних джерел права», «юридично зобов'язальний характер яких не завжди достатньо чітко виражений, але які *de facto* мають регулятивно-зобов'язуючий ефект» [6, р. 15].

Зокрема, стосовно правових систем скандинавських країн багато дослідників підкреслюють, що «судові рішення, у відповідності зі скандинавською правовою традицією завжди наділялися статусом «джерела права», і звертають особливу увагу на те, що судові прецеденти як вторинні джерела права мають «слабо зв'язуючий» характер, а зміст їх складається з «напівзаконодавчих норм» (*semi-legislated norms*), і за своєю формою вони знаходяться між писаним (статутним) і неписаним (звичайним) правом [13, р. 276–279].

Іншими словами, судовий прецедент у системі романо-германського права займає двозначне становище серед джерел права, яке полягає, з одного боку, в його офіційному, формально-юридичному невизнанні як джерела права, а з іншого – в його фактичному використанні як такого і, відповідно, у визнанні його реального існування. В західно-європейській науковій літературі підкреслюється, що всі країни романо-германського права визнають, принаймні *de facto*, важливість судового прецеденту, і це «не лише не порушує усталену систему права й систему джерел права, а, навпаки, робить її більш глибокою і доповнює її» [4, р. 274].

Проте, визнаючи в цілому фактичне

існування прецеденту як джерела романо-германського права, дослідники по-різному оцінюють як сам факт визнання прецеденту, так і його значення в романо-германській правовій системі. Зокрема, в правовій системі Данії судовий прецедент фактично сприймається та використовується як своєрідне джерело права, що має «значну юридичну вагу» [6, р. 17]. Особлива значимість при цьому надається рішенням Верховного суду, які при багаторазовому і безперервному дотриманні судами нижчих інстанцій «поступово набувають характеру об'єктивного права, що виступає у формі та має юридичну силу звичаю» [6, р. 17].

На відміну від Данії та Австрії в правових системах Фінляндії, Швеції і деяких інших країн романо-германського права прецедент сприймається не лише як фактичне джерело права, але і як **показник існуючої тенденції посилення ролі рішень вищих судових органів для нижчих судових інстанцій**, які все частіше сприймають ці рішення як обов'язкові [11, р. 12].

Офіційне невизнання прецеденту як джерела права і його значення в країнах романо-германської правової системи пов'язані з відсутністю особливих юридичних актів, які закріплюють правовий статус прецеденту. Проте в кожній країні є правові акти, які тією чи іншою мірою стосуються як самих прецедентів, так і суддівського («прецедентного») права. У Фінляндії – це закон про порядок діяльності Верховного суду (*Working Order of the Supreme Court*), в якому йде мова про прецедент [7, р. 87–88]; в Іспанії – це передусім сама Конституція (ст. 5), що зобов'язує всі судові органи, які застосовують та інтерпретують статутне законодавство, діяти чітко у відповідності з конституційними принципами і актами тлумачення Конституції, а також закон про

Конституційний суд Іспанії та деякі інші закони [7, р. 275]; у Німеччині – це закон про федеральний Конституційний суд, а також закони про інші вищі федеральні суди [7, р. 31–34].

Цивільний кодекс Швейцарії в статті першій «Вступного розділу» (Preliminary chapter) зазначає, що «право повинне застосовуватися у всіх випадках у чіткій відповідності з буквою і духом положень, що містяться в ній», та закріплює порядок не лише правозастосовчої, але й правотворчої діяльності судів. Згідно цієї статті, якщо при розгляді конкретної справи «не виявиться законодавчих положень, які можна було б у даному випадку застосувати, то суддя повинен винести рішення у відповідності з існуючим звичаєвим правом». А у випадку відсутності останнього він повинен діяти «у відповідності з такими нормами права, які він сам би встановив, якби був законодавцем». При цьому, підкреслюється в законі, суддя «повинен керуватись визнаною правовою доктриною і судовим прецедентом» [15, art. 1].

Отже, можна сказати, що судовий прецедент втратив свою попередню односторонню виключність і став «надбанням» не лише англосаксонського, але й романо-германського права. В будь-якому випадку, як зазначає російський вчений М. М. Марченко, вирішальним для визначення реального правового статусу прецеденту в системі романо-германського права та його юридичної сили буде не статут чи будь-який інший формально-юридичний акт, а реальні життєві обставини, а також практична необхідність і потреба в прецеденті як у джерелі права [1, с. 22–28]. Самостійним джерелом права визнаються і рішення органів конституційного правосуддя (конституційних судів), які створюються в процесі здійснення ними нормотворчих

функцій: конкретизації та інтерпретації конституційних норм, а також створення нових правових норм.

Також очевидною для романо-германських правових систем є тенденція посилення позицій судів у тлумаченні законів, а також потреби у визнанні їх суб'єктами нормотворення поряд з іншими правотворчими суб'єктами. Це пов'язано з тим, що вищі суди в процесі офіційного тлумачення закону чи в касаційній процедурі вправі доповнити, уточнити або змінити нечітко сформульовану або навіть створити відсутню норму права.

На думку Л. А. Луць, аналіз судових рішень в Україні нині дає змогу стверджувати, що прецедентний характер мають не лише ті рішення, які містять норму права, а й ті, які містять правила-роз'яснення змісту норми права, а також рішення судів чи спеціальні акти судових органів, які містять критерії уподібненого застосування норм права, проте лише частину з них можна визнавати джерелами права [16, с. 14].

Що ж стосується судової практики, то її необхідно розмежувати на рішення вищих судів, якими долаються прогалини шляхом застосування аналогії закону чи права, й акти Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, у яких на підставі аналізу судових рішень створюються критерії уподібненого застосування права, способи подолання прогалин та юридичних колізій, усунення правозастосовних помилок. Видається, що рішення Верховного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів України є різновидами як правозастосовних прецедентів, так і правотлумачних прецедентів.

Зазначені вище тези перекликаються з висновками «круглого столу» за участю голів верховних судів країн Ради Європи «Роль Верховного Суду в

захисті прав людини на національному рівні», який відбувся 22 вересня 2011 року в Києві, а саме, що:

- ... Верховний Суд як суд останньої інстанції визначає загальну практику судочинства в судах держави, забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами, правову єдність та визначеність, а також розвиток права.

- Верховний Суд відіграє ключову роль у забезпеченні захисту прав і свобод людини на національному рівні, уніфікації судової практики на всій території держави. Його судова практика має бути орієнтиром для всіх судів. Верховний Суд є останньою судовою інстанцією, яка сприяє розвитку права, формуючи загальну судову практику та здійснюючи остаточне тлумачення законодавства, що є орієнтиром для судів нижчого рівня [17, с. 24].

Отже, в підсумку можемо зазначити, що розширення впливу та обов'язковості законодавства і судової практики європейських співтовариств призводить до конвергенції ан-

глосаксонської та романо-германської правових систем та змінює правове становище джерел права в зазначених системах. Зокрема, це проявляється в підвищенні статусу судових рішень у скандинавських країнах, що входять до романо-германської правової сім'ї, закріпленні певних нормотворчих функцій суддів у законодавстві низки європейських країн та посиленні ролі суддів у тлумаченні (інтерпретації) законів. Звичайно, ці положення стосуються рішень та роз'яснень не всіх національних судів, а верховних та конституційних, що дозволяє розглядати їх як квазі-прецеденти або інтерпретаційні (правотлумачні) прецеденти.

Очевидно, що сучасні інтеграційні процеси відбуваються інтенсивно завдяки функціонуванню наднаціональних утворень та постійно породжують нові форми взаємодії правових систем, що впливає на динаміку правових джерел всередині них, тому дана тема потребує подальших досліджень та розробок.

Використані джерела:

1. Марченко М. Н. Особенности судебного прецедента в системе романо-германского права / М. Н. Марченко // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 22–28.

2. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право / М. Н. Марченко. – М., 2007. – 512 с.

3. Antoine J. Bullier. *La common law* / Antoine J. Bullier. – Paris : Dalloz, 2002.

4. Caenegem R. *European Law in the Past and the Future. Unity and Diversity over two Millennia* / R. Caenegem. – Cambridge, 2003.

5. Brown L. *The Court of Justice of the*

European Communities / L. Brown. – L., 2000.

6. Chorus J. *Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyers* / J. Chorus, P. Gerver, E. Hondurs, A. Koekkoek. – Boston, 1993.

7. MacCormick D. and Summers R. *Interpreting Precedents. A Comparative Study* / D. MacCormick and R. Summers. – Sydney, 1997.

8. Shaw J. *Law of European Union*. – J Shaw. – L., 2000.

9. Birks P. (ed.) *English Private Law*. – P. Birks. – Oxford. – 2000. – Vol. I.

10. Rupert Cross. *Precedent in English law* / Cross Rupert. – Oxford. – Oxford

University Press. – 1979.

11. *London Street Tramways Ltd.v. London County Council* (1898).

12. Arnulf A. *The European Union and its Court of Justice* / A. Arnulf. – Oxford, 1999.

13. Timonen P. *Doctrine of the Sources of Law of Scholar and a Judge* / P. Timonen // *Scandinavian Studies in Law*. – 1990. – V. 34.

14. Green-Gonas C. *The Scandinavian Legal System. An Introduction* / C. Green-Gonas // *Comparative Juridical Review*. –

1990.

15. *The Swiss Civil Code. Vol. I. Preliminary Chapter*. – Zurich, 1976.

16. Луць Л. А. Перспективи становлення судового прецеденту як джерела права України / Л. А. Луць // *Вісник Центру суддівських студій*. – 2006. – № 6. – С. 8–14.

17. Роль Верховного Суду в захисті прав людини на національному рівні // *Вісник Верховного Суду України*. – 2011 – № 10 (134). – С. 2–24.

Зоя МЕЛЬНИК. *Влияние деятельности судебных институций европейских сообществ на повышение значения судебной практики как источника права.*

В статье автор исследовал влияние практики судов европейских сообществ на динамику правовых источников англосаксонской и романо-германской правовых систем. В частности, на конкретных примерах показана существующая тенденция усиления роли решений национальных высших судебных органов для низших судебных инстанций, закрепление определенных функций нормотворчества в законодательстве ряда европейских государств.

Ключевые слова: судебная практика, правовая конвергенция, взаимодействие, сближение национальных правовых систем.

Zoya MELNYK. *The influence of the judicial institutions of the European Communities on the growing importance of judicial practice as a source of law.*

The author studied the effect of the practice courts of the European Communities on the dynamics of the legal sources of Anglo-Saxon and Roman-Germanic legal systems. In particular, the case study showed the trend of strengthening the role of national decisions of higher courts to lower courts, consolidation of certain functions creation of law in the legislation of some European countries.

Key words: the judicial practice, legal convergence, interaction, the rapprochment of national legal systems.



Узагальнення класифікаційних особливостей похідних фінансових інструментів

Тетяна ЛЕБЕДЄВА,
аспірантка кафедри міжнародних фінансів Київського
національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

У статті розглянуто існуючі підходи до класифікації похідних фінансових інструментів. Автором визначені їх переваги та недоліки, проаналізовані класифікації, консолідовані в єдину таблицю та доповнені пропозиціями щодо їх покращення згідно проведеного аналізу.

Ключові слова: похідні фінансові інструменти, класифікаційні ознаки, структуризація.

Постановка проблеми. На даний момент питання щодо поняття похідних фінансових інструментів активно вивчається. При цьому основний наголос вчені-економісти роблять на класифікації та проблемах їх подальшого обліку, аналізу, контролю за операціями.

Сьогодні існує велика кількість класифікаційних ознак, за якими структурують існуючі види похідних фінансових інструментів. Однак обґрунтовані класифікаційні ознаки існують відособлено, оскільки немає єдиного джерела, де можна було б ознайомитися з наявними класифікаціями. До того ж, більшість із них існують лише на рівні наукової літератури і не закріплені законодавчо. Тому основний наголос у даному дослідженні було поставлено саме на об'єднанні всіх класифікацій у єдину таблицю з метою полегшення їх наступного аналізу, оновлення списку та подальших його доробок провідними науковцями.

Метою даного дослідження є аналіз існуючих підходів до класифікації похідних фінансових інструментів, визначення позитивних та негативних аспектів, об'єднання існуючих підходів у єдину таблицю, яка доповнена пропозиціями щодо

їх покращення згідно проведеного аналізу.

Методологія. В економічній літературі здебільшого аналізуються питання, пов'язані в цілому з похідними фінансовими інструментами. До найбільш авторитетних наукових праць, які стали

теоретичною основою дослідження даної теми, відносяться роботи таких зарубіжних учених, як Джон Ф. Маршал, В. К. Бансал, І. О. Бланк, Р. Колб, які, серед іншого, вивчали класифікацію існуючого спектру похідних фінансових інструментів. Серед українських та російських вчених на увагу заслуговують роботи М. В. Жуковської, Ю. М. Коваленко, В. А. Галанова, А. І. Басова, В. В. Гоффе, Л. О. Примостка, А. М. Балабушкіна, А. А. Пересади, О. М. Сохацької, Г. І. Андрєєвої та інших.

Результати дослідження. На сьогодні існує широкий спектр похідних фінансових інструментів, різноманіття яких настільки значне, що породжує велику кількість підходів до їх класифікації. При тому дане питання й досі залишається спірним. Багато науковців створюють різноманітні підходи, внаслідок чого виникає певна суперечливість між ними та ускладнюється їх подальший облік і аналіз.

У науковій економічній думці існує досить багато різних підходів до структуризації та сегментації фінансових ринків і визначення місця в них похідних фінансових інструментів (далі – ПФІ). Щодо класифікації похідних фінансових інструментів, то у вітчизняному законодавстві вона практично відсутня [16; 11].

Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” містить класифікацію та складові ПФІ за видом цінностей. Це – єдиний на даний момент законодачий акт, де закріплена класифікація ПФІ [11].

Згідно з п. 1.5.4. Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” за видами цінностей ПФІ поділяються на:

а) фондові – стандартні документи, які засвідчують право продати та/або купити цінний папір на обумовлених умовах у майбутньому. Правила їх випуску та обігу встановлюються державним органом, на який покладаються функції регулювання ринку цінних паперів;

б) валютні – стандартні документи, які засвідчують право продати та/або купити валютну цінність на обумовлених умовах у майбутньому. Правила випуску та обігу встановлюються Національним банком України;

в) товарні – стандартні документи, які засвідчують право продати та/або купити біржовий товар (крім цінних паперів) на обумовлених стандартних умовах у майбутньому. Правила випуску та обігу встановлюються органом, на який покладаються функції регулювання товарного біржового ринку.

Тобто існує єдина класифікаційна ознака похідних фінансових інструментів, що закріплена на законодавчому рівні. Таку класифікацію більшість фахівців та науковців називають основною. Серед авторів, які вважають класифікацію, запропоновану вітчизняним законодавством, коректною, варто назвати І. Є. Вишняка, В. І. Павлова, І. І. Пилипенко, І. В. Кривов'язюка, Г. В. Осовську, О. О. Юшкевич, Й. С. Завадського. Вони не пропонують власного бачення класифікації ПФІ й у своїх працях повністю посилаються на законодавче визначення.

Внутрішні та зовнішні стандарти фінансової звітності не дають детальної класифікації, а лише приводять визначення та приклади ПФІ [16; 22].

Більшість науковців, зокрема, Джон Ф. Маршал, В. К. Бансал, І. О. Бланк, Р. Колб, В. В. Гоффе, Л. О. Примостка та ін безумовно виділяють такі форми ПФІ, як форвард, ф'ючерс, опціон і своп.

У свою чергу міжнародна організація BIS (Bank for International Settlements) поділяє всі існуючі ПФІ на 4 групи, а саме:

1) товарні – контракти, що залежать від стану товарного ринку або від спільного стану товарного та інших ринків (наприклад, валютного);

2) акційні – інструменти, базовим активом яких є акції чи індекси на акції;

3) валютні – контракти, що залежать більше ніж від однієї валюти;

4) відсоткові – контракти, що залежать від стану відсоткових ставок лише за однією валютою [17].

Отже, міжнародне та вітчизняне законодавство, що частково закріплено в бухгалтерських стандартах, а частково у відповідних законах та рекомендаціях міжнародних організацій, є доволі близькими у власних класифікаціях ПФІ. Це пов'язано з намаганнями наблизити вітчизняні і міжнародні стандарти бухгалтерської звітності, а також гармонізувати українське законодавство із законодавствами країн ЄС.

На противагу нормативно-законодавчим актам у науковій літературі класифікаційні ознаки представлені набагато ширше. Наприклад, Т. А. Батяєва та І. І. Столяров поділяють їх залежно від виду договору на:

- строкові контракти, що базуються на договорі купівлі-продажу або строкові контракти на поставку активу;
- строкові контракти, що базуються на договорі обміну або свопи [3].

Тобто автори акцентують увагу на їх юридичному, а не фінансовому спрямуванні. Оскільки ПФІ є складовою частиною фінансового ринку та елементом глобального бізнес-середовища, то такий підхід є одностороннім. Він поверхово розкриває зміст ПФІ.

Більш вдалою класифікаційною ознакою є базовий актив, оскільки саме на базові активи укладаються строкові контракти. ПФІ залежно від базового активу поділяють на: товарні – ПФІ на сільськогосподарську і лісову продукцію, електрику, нафту і нафтопродукти, натуральний газ, метали й інші товарні активи; фондові – ПФІ на акції, облігації, інші цінні папери, а також на фондові індекси; валютні – ПФІ на валютні цінності; процентні – ПФІ, що мають у своїй основі відсоткові ставки за корпоративними або державни-

ми борговими зобов'язаннями, депозитами, міжбанківськими кредитами [20].

Білінська Н. Є. за базовим активом виділяє валютні, процентні, індексні ПФІ, але пропонує ще один інструмент – кредитні ПФІ, базовим активом яких виступають боргові цінні папери (облігації, векселі), банківські кредити та інші позикові кошти [4]. З її позицією погоджується В. Б. Гордон, який також акцентував увагу на необхідності запровадження кредитних похідних фінансових інструментів у правове поле України, аргументуючи це тим, що вони входять до переліку тих інструментів, які потенційно можуть збільшити потоки капіталу до фінансового ринку країни [7].

На нашу думку, виділення кредитних ПФІ є необхідним етапом у вдосконаленні класифікаційної складової понятійного апарату похідних фінансових інструментів, особливо зважаючи на різке збільшення їх обігу в глобальному бізнес-середовищі, що є реакцією на зростання турбулентності бізнес-середовища та потенційного зростання фінансових ризиків.

Саніна О. Р. за основу класифікації бере спосіб виконання контракту і поділяє ПФІ на:

- з фізичним постачанням базового активу (physical delivery);
- розрахункові інструменти (cash settlement) [19].

Іншими двома важливими характеристиками, на основі яких можна здійснити змістовну класифікацію інструментів цього ринку, є строковість та похідність [21]. Обидві ці характеристики є самостійними. Строковість ґрунтується на зсуві строків укладання угоди та поділу ринку на ринок з негайною поставкою (spot, cash) та строковий (future) ринок. Похідність (або ж вторинність) ґрунтується на залежності цін цих інструментів безпосередньо або опосередковано від ціни або зміни ціни базового активу, який лежить в основі похідного.

Більшість ПФІ є строковими контрактами, але не кожна строкова угода є ПФІ. Наприклад, продаж товарів у кредит, строкова угода без фіксації ціни, відзивні та конвертовані облігації тощо є строковою угодою, але не являються ПФІ. Водночас депозитарна розписка ADR є похідним інструментом, але не належить до строкових угод [20].

Із розвитком фінансового ринку значних змін зазнають і похідні фінансові інструменти. Їх структура стає все складнішою з метою забезпечення нових потреб ринку.

За критерієм складності ПФІ поділяються на прості, до яких можемо віднести перераховані вище форварди, ф'ючерси, опціони і свопи, а також більш складні або ж структуровані їх форми (гібридні, синтетичні, вбудовані) [8]. Структуровані ПФІ В. В. Гоффе пропонує поділити на 3 класи: лінійні синтетичні цінні папери (кошик активів, спред); залежні від часу безумовні деривативи (лінійні або квазі-лінійні, нелінійні); нелінійні вимоги, залежні від обставин (опціони та іпотечні деривативи) [8].

Сохацька О. М. ототожнює поняття гібридних, структурованих, синтетичних ПФІ. Структуровані ПФІ – це тип фінансування, за якого кредитна якість випущених боргових зобов'язань оцінюється на основі прямої гарантії третьої сторони, або на основі якості активів позичальника, не враховуючи фінансової стійкості самого позичальника [20]. Структуроване фінансування створюється з метою ефективного рефінансування та хеджування цінних ризиків будь-якої економічної діяльності, зниження вартості капіталу, зменшення трансакційних витрат, отримання ліквідності, коли неможливо вирішити ці проблеми з допомогою звичайних балансових інструментів або цінних паперів

Для комбінації інструментів, в результаті яких отримується продукт, що має ха-

рактеристики кількох ринків, вживається термін гібрид. При створенні продукту, що існує лише у вигляді сплати різниці цін, курсів, процентної ставки (представлений лише грошовим потоком) найчастіше використовується термін синтетичний інструмент [20].

Дж. Маршал та В. Бансал синтетичними фінансовими інструментами вважають представлені сукупністю грошових потоків, утворених їх композицією або декомпозицією для багатьох інструментів, що точно відтворюють сукупність потоків, пов'язаних з реальним інструментом. ПФІ можуть виступати як кінцеві синтетичні продукти, так і їх складові. Прикладами можуть виступати угоди «cash&carry» [14].

Основними причинами поширення використання гібридних фінансових інструментів є:

- відносна простота й оперативність емісії;
- дуалістичність їх природи (можливість враховування даного інструменту як у капітал, так і в зобов'язання);
- переваги оподаткування – можливість зменшити дохід, який підлягає оподаткуванню;
- врахування таких інструментів у капіталі не розмиває частки власників.

Гібридні інструменти можуть одночасно відноситися до декількох категорій похідних. На думку Ю. М. Коваленко, вони утворюються на базі чотирьох ринків: процентних паперів, валютного, фондового і товарного ринків та включають у себе мультивалютні облігації, валютні і процентні свопи, свопціони та багато інших інструментів, що конструюються фінансовими інженерами провідних фінансових установ [12].

Клас структурованих продуктів включає в себе гібридні, синтетичні та інші ПФІ, які є вторинними продуктами фінансової інженерії. Вони є комбінацією декількох елементів: бази та надбудови.

Базою виступає цінний папір з мінімальним доходом і мінімальними ризиками як інструмент сек'юритизації, а надбудовою – ризиковані, але прибуткові інструменти [5].

Таким чином, структурований фінансовий продукт – комплексний фінансовий продукт, що випускається переважно комерційними та інвестиційними банками і конструйований для задоволення специфічних потреб клієнтів, такий, що володіє нестандартними характеристиками (співвідношенням ризику і прибутковості, структурою потоків), що досягаються за рахунок комбінування в структурі продукту постійних і змінних потоків активів (грошових і негрошових), доповнених різними додатковими умовами (наприклад, правом відміни потоку, правом зміни параметру потоку і т. д.) [6].

Одним із критеріїв класифікації похідних фінансових інструментів прийнято називати ступінь організованості ринку. Похідні фінансові інструменти поділяються на біржові та позабіржові. Зазвичай біржовий ринок прийнято називати організованим, а позабіржовий – неорганізованим. Це пов'язано з їх основною відмінністю, а саме ступенем керованості, а отже, і централізацією/децентралізацією цих ринків [11].

За даним критерієм можемо виділити наступні ПФІ: OTC (over-the-counter), що торгуються на позабіржовому ринку, та OTD (organized traded derivatives), що торгуються на біржовому ринку [1]. Позабіржові інструменти хеджування це, в першу чергу, форвардні контракти, опціони й товарні свопи. Дані угоди укладаються безпосередньо між контрагентами або за посередництва дилерів. На позабіржовому ринку існує широка телекомунікаційна мережа, велика кількість саморегульованих організацій.

Крім того, сьогодні відбувається стирання межі між біржовим та позабіржовим ринками з посиленням регулювання

останнього. Нині ринок США можна вважати позабіржовим, якщо до даної категорії відносити ринки, де діють потужні саморегульовні організації.

Біржові інструменти представлені товарними ф'ючерсами й опціонами на них. Торгівля ними здійснюється на спеціалізованих торговельних майданчиках (біржах). Слід зазначити, що однією зі сторін у кожній угоді купівлі/продажу є рахункова палата біржі, яка гарантує виконання учасниками угод своїх зобов'язань.

Позабіржові інструменти враховують вимоги клієнта, але одночасно мають відносно низьку ліквідність, високі операційні витрати. У той же час їх відносна децентралізація сприяла стрімкому розвитку та поширенню використання позабіржових ПФІ.

Біржові похідні фінансові інструменти мають високу ліквідність, але для них існують жорсткі обмеження щодо характеристик товару [2].

Ринку, на якому функціонують похідні цінні папери, притаманні дві форми розвитку – біржова та позабіржова. Створена на даних формах ринку конкуренція є додатковим стимулом розвитку й можливостей його учасників. Структурно даний ринок поділяють на первинний і вторинний, біржовий та позабіржовий. Особливістю біржового ринку похідних фінансових інструментів є те, що він виступає одночасно і первинним, і вторинним, тоді як для цінних паперів біржовий ринок виступає переважно як вторинний. Основна частка похідних цінних паперів торгується через світові фінансові центри за допомогою міжнародних телекомунікаційних систем, а отже, має достатньо налагоджену організаційну структуру. Однак інфраструктура, в якій функціонують похідні цінні папери, представлена широким колом організацій, що виконують брокерські й дилерські функції [9].

Особливості біржового ринку похідних цінних паперів пов'язані з його

структурою. Якщо позабіржовий ринок є дилерським, розподіленим; торгівля ПФІ здійснюється вільно між учасниками, в тому числі через дилерів і маркетмейкерів, які котирують ціни ПФІ і можуть спеціалізуватися на певних видах похідних або базових активів, то біржовий ринок – це централізована торгівельна система з особливою структурою, принципами організації й ціноутворення. Як правило, організаціями, які здійснюють торгівлю й виконання зобов'язань за похідними фінансовими інструментами на біржовому ринку, є: біржа (Exchange); клірингова організація або клірингова палата (Clearing House); розрахункові організації або розрахункові банки (Settlement Banks); розрахункові депозитарії (Settlement Depositories) – у разі організації торгівлі ПФІ на фондові активи; спеціалізовані сховища, які призначені біржею (Designated Warehouses, Approved Storage Facilities), – у разі організації торгівлі ПФІ на товарні активи; інфраструктурні організації (страхові компанії, інвестиційні фонди, фонди хеджування тощо); безпосередні учасники біржової торгівлі (члени строкової біржі та їх клієнти) [2].

На основі описаних вище критеріїв класифікації ринку ПФІ нами сформована узагальнена класифікація ПФІ. (Таблиця 1.1)

На нашу думку, наведені критерії дають повне уявлення щодо типологізації ПФІ, хоча через лише часткове їх закріплення на законодавчому рівні науковці продовжують скорочувати або доповнювати список видів ПФІ та їх критеріїв на власний розсуд.

Проведене дослідження дало змогу проаналізувати та консолідувати існуючі підходи щодо класифікації ПФІ, їх доречність та відповідність. На нашу думку, наведені критерії надають вищерпну структуру та класифікацію ПФІ за сферою обігу (біржові, поза-

біржові), за видами цінностей (товарні, форвардні, валютні), за видами базового активу (процентні, індексні, кредитні та інші), за формами (форвари, опціони, ф'ючерси).

На даний момент розвиток та видове різноманіття похідних фінансових інструментів набирає все більших обертів, що безпосередньо пов'язано з розвитком світового фінансового ринку та зростанням специфічних потреб його гравців. Тому основною вимогою є групування даного різноманіття ПФІ у кластери/групи з метою підвищення ефективності їх аналізу, точності та коректності обліку, розуміння переваг і недоліків.

Таблиця 1.1

Класифікація ПФІ	
Ознака	Види ПФІ
Складність інструменту	• прості • складні
За сферою функціонування	• біржові • позабіржові
За способом виконання контракту	• з фізичним постачанням базового активу • розрахункові
За видами цінностей	• фондовий дериватив • валютний дериватив • товарний дериватив
За видом базового активу	• валютні • процентні • кредитні • індексні та інші
За формою	• форвард • ф'ючерс • опціон • своп

Використані джерела:

1. Litvinova A. A. *Regulatory Approach to Derivative Markets: The Benefits of Private Sector Oversight* [Electronic resource] / A. Litvinova. – Pace University, 2007. – Access: http://digitalcommons.pace.edu/honorscollege_theses/47.
2. Андреева Г. І. Структура біржового ринку похідних цінних паперів і принципи його організації [Електронний ресурс] / Г. І. Андреева. – Режим доступу: http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/5777/1/andreeva_st.pdf.
3. Батяева Т. А. Рынок ценных бумаг: учеб. пособие / Т. А. Батяева, И. И. Столяров. – М.: ИНФРА-М, 2006. – С. 154.
4. Білінська Н. Є. Похідні фінансові інструменти: призначення, класифікація та визнання в системі бухгалтерського та податкового обліку / Н. Є. Білінська // Наукові праці Кіровоградського державного технологічного університету: економічні науки. – Кіровоград, 2004. – Випуск 5, частина II. – С. 78–83.
5. Воробьева З. А. Финансовый инжиниринг на рынке корпоративных облигаций / З. А. Воробьева // Финансы и кредит. – 2004. – № 3. – С. 36–40.
6. Глухов М. Ю. Структурированные финансовые продукты в системе финансового инжиниринга: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 / М. Ю. Глухов. – М., 2007. – 15 с.
7. Гордон В. Б. Роль деривативів на ринках, що розвиваються / В. Б. Гордон // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 70–76.
8. Гоффе В. В. Ринок деривативів: зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.04.01 / В. В. Гоффе. – К., 2005. – с. 9.
9. Дарушин И. Теоретические основы функционирования срочного рынка и его социально-экономическая роль: экономика и финансы – публикации, статьи, книги, обзоры, аналитика [Электронный ресурс] / И. Дарушин. – Режим доступа: <http://www.finansy.ru/publ/fin/002.html>.
10. Жуковская М. В. Рынок производных ценных бумаг: учебное пособие / М. В. Жуковская. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004. – 39 с.
11. Про оподаткування прибутків підприємств: Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
12. Коваленко Ю. М. Структуризація сучасного фінансового ринку / Ю. М. Коваленко // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 91–99.
13. Козьменко О. В. Страховий ринок України у контексті сталого розвитку: монографія / О. В. Козьменко. – Суми: УАБС НБУ, 2008. – 350 с.
14. Маршалл Дж. Финансовая инженерия: полное руководство по финансовым нововведениям; пер. с англ. / Дж. Маршалл, К. Бансал Випул. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 614.
15. Михайлов Д. М. Мировой финансовый рынок: тенденции и инструменты / Д. М. Михайлов. – М.: Экзамен, 2000. – 768 с.
16. Фінансові інструменти: П(С)БО 13 від 30.11.2001 р. № 559; Про іпотечні облігації: Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3273-IV; Про вимоги до стандартної (типової) форми деривативів: положення від 19 квітня 1999 р. № 632.
17. Пересада А. А. Фінансові інвестиції: підручник / А. А. Пересада, Ю. М. Коваленко. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 247.
18. Галанов В. А. Рынок ценных бумаг: учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / В. А. Галанов, А. И. Басова. – М.: Финансы и статистика. – 2006. – 448 с.
19. Саніна О. Р. Похідні фінансові

інструменти у стратегічних рішеннях міжнародного менеджера [Електронний ресурс] / О. Р. Саніна. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltn/20_14/252_San.pdf.

20. Сохацька О. М. Фінансовий інжиніринг: навч. посіб. / О. М. Сохацька. – К: Кондор, 2011. – 660 с.

21. Фельдман А. Б. О производных финансовых инструментах / А. Б. Фельдман // Финансы. – 1998. – № 11. – С. 45–48.

22. Фінансові інструменти: визнання та оцінка: МСФЗ (IAS) 39 від 01.01.2001р.

Татьяна ЛЕБЕДЕВА. Обобщение классификационных особенностей производных финансовых инструментов.

В статье рассмотрено существующие подходы к классификации производных финансовых инструментов. Автором определены их преимущества и недостатки, проанализированы классификации, консолидированные в единую таблицу и дополнены предложениями по их улучшению согласно проведенного анализа.

Ключевые слова: производные финансовые инструменты, классификационные признаки, структуризация.

Tetyana LEBEDEVA. Colligation of derivatives' classification peculiarities.

The article rozhyalnuto current approaches to classification of derivatives that are currently in the literature and are fixed by law. The author has identified the benefits and drawbacks of existing approaches. Analyzed classification consolidated into a single table or amended proposals for their improvement according to the analysis.

Key words: Derivatives, classifications, structuring.

Відбувся візит делегації Вищого адміністративного суду України на чолі з Головою суду Ігорем Темкіжевим до Франції

На запрошення Державної ради Франції з 22 по 23 липня делегація ВАСУ на чолі з Ігорем Темкіжевим перебувала у Франції з метою участі у франко-українському семінарі, присвяченому обговоренню результатів впровадження проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні». До складу делегації також входили заступник Голови суду Дмитро Ліпський та начальник відділу міжнародно-правового співробітництва Світлана Пилипець.

Під час перебування у Франції українська делегація відвідала Державну раду Франції та Апеляційний адміністративний суд м. Версаль, де відбулася низка зустрічей з представниками цих установ.

Зокрема, 22 липня представники Вищого адміністративного суду України зустрілися із заступником Голови Державної ради Франції Жаном-Марком Сове та іншими її представниками.

На початку зустрічі державний радник Франції, керівник проекту Twinning з боку ЄС Ів Дутрійо та уповноважений з міжнародних відносин Державної ради Жан-Марк Антон ознайомили українську делегацію з діяльністю Державної ради Франції та провели оглядову екскурсію її приміщеннями.

Під час зустрічі Ігор Темкіжев відзначив, що історія взаємин Вищого адміністративного суду України та



Делегація ВАСУ у Державній раді Франції (зліва направо):
Світлана Пилипець, Ігор Темкіжев, Жан-Марк Сове, Дмитро Ліпський

Державної ради Франції налічує вже 7 років (до речі, Жан-Марк Сове відвідував ВАСУ у 2009 р.). Зокрема, він відзначив, що ВАСУ високо оцінює результати партнерства в рамках проекту Twinning. У ході бесіди очільник ВАСУ ознайомив свого колегу з основними досягненнями судово-правової реформи, які відбулися за останні декілька років, а також можливими шляхами конституційної реформи, які наразі дискутуються в українському суспільстві.

Під час обговорення досягнень проекту Twinning, реалізація якого розпочалася 1 жовтня 2011-го і триватиме до 30 вересня 2013 року, Ігор Темкіжев наголосив, що Вищий адміністративний суд України високо оцінює результати співпраці з Державною радою Франції, Верховним адміністративним судом Литви та Національною судовою адміністрацією й адміністративними судами Швеції в рамках цього проекту. На його думку, такий інструмент допомоги Європейського Союзу, як проєкт Twinning, є дійсно унікальною формою інституціональної розбудови і безпосереднього співробітництва з аналогічними державними органами країн-членів ЄС, який дає змогу налагодити безпосередні партнерські контакти між установами різних держав та їх працівниками. Голова ВАСУ відзначив, що метою цієї роботи є надання допомоги адміністративній юстиції в Україні, представлений Вищим адміністратив-

ним судом України, у процесі створення адміністративної судової системи відповідно до демократичних принципів і передової практики ЄС, шляхом підвищення інституційних можливостей, удосконалення адмінсудочинства і якості рішень судів, а також шляхом підвищення обізнаності громадян щодо адміністративної юстиції. На його думку, завдяки залученню достатньо кваліфікованих експертів з боку ЄС, а також ефективному механізму підготовки експертних місій, вдається отримувати від фахівців цінні і змістовні рекомендації, які відповідають потребам адміністративних судів.



Жан-Марк Сове та Ігор Темкіжев

У свою чергу Жан-Марк Сове відзначив, що досвід участі у проєкті Twinning є важливим і для Державної ради Франції. Він висловив зацікавленість у продовженні співпраці з ВАСУ і після завершення проєкту. Також

Жан-Марк Сове розповів про сучасний стан розвитку адміністративної юстиції Франції, історія якої налічує вже 210 років (Франція є батьківщиною сучасної традиції адмініюстиції). Сторони обговорили низку питань, зокрема, щодо гарантій незалежності суддів, організації діяльності адміністративних судів та їх фінансування, робочого навантаження, розвитку законодавства.

У ході зустрічі співкерівник проекту з боку Франції Ів Дутрійо представив загальний аналіз проведеної роботи та результати впровадження окремих заходів. Учасники зустрічі також обговорили питання щодо впровадження досягнень проекту Twinning з метою подальшого вдосконалення адміністративного судочинства та наступні двосторонні дії в даному напрямку. У свою чергу співкерівник проекту з боку України, заступник Голови ВАСУ Дмитро Ліпський відзначив, що запорукою ефективності такої співпраці є глибока зацікавленість ВАСУ в його практичних результатах.

Того ж дня у Державній раді Франції відбувся семінар, присвячений окремим темам, що охоплювалися проектом Twinning, в рамках якого державний радник Франції Паскаль Фомбер ознайомив представників ВАСУ з питаннями узагальнення судової практики, забезпечення її єдності, а також доступу до неї, а Ів Дутрійо зупинився на рекомендаціях для України щодо покращення виконання судових рішень. Його колега державний радник Франції Ів Гунен навів приклади запровадження ефективних процесуальних фільтрів (юрисдикційних та неюрисдикційних), а державний радник Франції, керівник Постійної місії з проведення інспектування адміністративних судів Андре Шільт ознайомив із досвідом організації контролю за ефективністю діяльності адміністративного суду. У свою

чергу старший суддя Апеляційного адміністративного суду м. Париж Тімоте Парі поінформував учасників заходу про результати проекту, пов'язані з удосконаленням системи навчання та підвищення кваліфікації суддів адміністративних судів. Учасники семінару обговорили рекомендації, одержані від експертів проекту Twinning за кожним із цих напрямків. При цьому Ігор Темкіжев зазначив, що ВАСУ вже почав впроваджувати низку рекомендацій, які стосуються як можливих організаційних змін у діяльності адміністративних судів, так і потреби в удосконаленні законодавства (ВАСУ, зокрема, надав відповідні пропозиції Верховній Раді України та органам виконавчої влади).

23 липня делегація ВАСУ відвідала Апеляційний адміністративний суд м. Версаль, де зустрілася з Головою суду Мартін де Буадефр. У ході зустрічі сторони обговорили питання, що стосуються організації діяльності судів у своїх країнах. Окрім того, французькі колеги провели для делегації оглядову екскурсію судом. Змістовним виявилось обговорення низки питань щодо ефективної організації діяльності суду, розподілу навантаження, формування секцій суду, ролі окремих учасників судового процесу, забезпечення єдності та сталого розвитку судової практики як окремого апеляційного адміністративного суду, так і всієї адміністративно-судової системи.

Наостанок сторони побажали одна одній успіхів у подальшій роботі та висловили сподівання на продовження ефективної співпраці між адміністративними юстиціями двох країн, зокрема, в рамках Меморандуму про співпрацю між Вищим адміністративним судом України та Державною радою Французької Республіки, підписаного 16 листопада 2007 року.

Секретар Пленуму ВАСУ Михайло Смокович взяв участь у міжнародній науково-практичній конференції в Астані

Суддя, секретар Пленуму ВАСУ, вчений секретар Науково-консультативної ради при ВАСУ Михайло Смокович узяв участь у роботі міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція: спеціалізація та спрощення судочинства, підвищення ефективності правового захисту», яка проходила 20–21 червня 2013 року в Астані (Республіка Казахстан). До складу української делегації також входили президент Асоціації судів України Олег Присяжнюк, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, президент Асоціації суддів міста Києва Олена Євтушенко та суддя Апеляційного суду міста Києва, радник президента Асоціації суддів України Ігор Корніюк.

Конференцію було організовано Верховним Судом та Союзом суддів Республіки Казахстан в рамках Меморандуму про взаємодію з питань багатостороннього співробітництва між асоціаціями суддів Вірменії, Грузії, Естонії, Казахстану, Молдови, Польщі та України за підтримки Німецького фонду міжнародного правового співробітництва та Німецького товариства з міжнародного співробітництва. У її роботі взяли участь судді, адвокати, прокурори, вчені, міжнародні експерти з Азербайджану, Грузії, Естонії, Казахстану, Молдови, Німеччини, Польщі, Росії, Таджикистану та України.

Робота конференції була розподілена на три сесії, перша з яких була присвячена міжнародному досвіду розвитку адміністративної юстиції. На другій сесії йшлося про спеціалізацію та спрощення адміністративного судочинства, а під час третьої сесії присутні мали змогу обговорити питання підвищення ефективності правового захисту.

У ході конференції її учасники об-

говорили питання щодо правильного розуміння адміністративної юстиції та адміністративного судочинства в країнах Європи, в тому числі в Україні, а також основні проблеми, які виникають із започаткуванням адміністративного судочинства та розглядом за його правилами окремих категорій справ.

У рамках першої сесії суддя ВАСУ Михайло Смокович виступив із доповіддю «Законодавчі основи, структура та подальший розвиток адміністративного судочинства в Україні», в якій в історичному аспекті розкрив питання національного врегулювання зародження та становлення адміністративної юстиції в Україні. Доповідачем було зроблено обґрунтування створення існуючої системи адміністративних судів та проаналізовано окремі проблеми з визначенням адміністративної юрисдикції. Михайло Смокович також поінформував учасників засідання про подальші кроки щодо удосконалення адміністративного судочинства в Україні.

Крім того, М. Смокович відвідав

Верховний Суд Республіки Казахстан, де зустрівся із суддею цього суду, головою Союзу суддів Казахстану Анатолієм Смоліним та його колегами, ознайомився з роботою суду, організацією судової влади та адміністративного судочинства в республіці. Завдання адміністративно-

го судочинства в цій країні полягає, зокрема, у вирішенні судами справ щодо притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за адмінправопорушення (проступки). У Казахстані створена система адміністративних судів по розгляду таких справ.

Відбулася серія семінарів з питань застосування Конвенції з прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини



Під час семінару у Донецьку

Протягом липня та вересня в Донецьку, Дніпропетровську, Житомирі, Вінниці, Львові, Києві, Одесі, Севастополі і Харкові пройшли дводенні семінари з питань застосування Конвенції з прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, організовані Вищим адміністративним судом України спільно з Координатором проектів ОБСЄ в

Україні (проект «Сприяння єдності судової практики адміністративних судів України») та проектом Європейського Союзу Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» у співпраці з апеляційними адміністративними судами.

У зазначених семінарах взяли участь судді, відповідно, Донецького, Дніпропетровського, Житомирського, Вінницького, Львівського, Київського, Одеського, Севастопольського та Харківського апеляційних адміністративних округів (загалом близько 500 осіб).

Тренерами під час семінарів виступили судді ВАСУ О. В. Гашицький, Н. Є. Блажівська, В. І. Ємельянова, О. Ф. Ситников та Т. Г. Стрелець, суддя Донецького апеляційного адміністративного суду О. П. Лях, судді Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Д. В. Чепурнов та А. В. Суховаров, суддя Житомирського апеляційного адміністративного суду С. М. Шевчук, суддя Вінницького апеляційного адміністративного суду О. П. Курко, суддя Львівського апеляційного адміністративного суду І. М. Обрізко, суддя Київського апеляційного адміністративного суду О. А. Губська, суддя Харківського апеляційного адміністративного суду Т. В. П'янова, суддя Вінницького окружного адміністративного суду М. В. Жернаков, суддя Запорізького окружного адміністративного суду Ж. М. Чернова, суддя Миколаївського окружного адміністративного суду В. С. Брагар, суддя Житомирського окружного адміністративного суду Д. М. Гурін, суддя Івано-Франківського окружного адміністративного суду Ю. О. Бобров, суддя Харківського окружного адміністративного суду Л. М. Волкова, заступник голови Черкаського окружного адміністративного суду Р. В. Холод та суддя цього суду Л. В. Трофімова, заступник голови Одеського окружного адміністративно-

го суду Е. В. Катаєва, заступник голови Полтавського окружного адміністративного суду Л. О. Єресько, експерти проекту Twinning-державні радники Франції Ів Гунен та Ів Дутрійо, суддя Верховного адміністративного суду Литви Віргіліус Валанчус, а також експерти Координатора проектів ОБСЄ в Україні – Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини Назар Кульчицький та начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства та його удосконалення Національної школи суддів України Тетяна Фулей.

Мета семінарів – забезпечення єдності судової практики щодо однакового тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини.

Під час семінарів їх учасники разом із тренерами мали змогу обговорити питання застосування положень статей 6, 8, 9, 10, 11 і 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Першого протоколу до Конвенції, здійснити аналіз судової практики щодо застосування зазначених статей Конвенції, а також виконати практичні вправи. Крім того, європейські колеги та українські тренери підготували для присутніх підбірку рішень ЄСПЛ щодо інших країн Європи в перекладі українською мовою, які дозволяють краще ознайомитися з тлумаченням Європейським судом з прав людини положень Конвенції.

На завершення кожного із семінарів усім учасникам було вручено сертифікати Національної школи суддів України.

Впровадження ІТ-технологій у судовій системі – один зі шляхів прозорості діяльності суду та забезпечення доступності судочинства

«Впровадження ІТ-технологій у судовій системі – не данина моді, а необхідність і вимога сьогодення. Це – один зі шляхів прозорості діяльності суду та забезпечення доступності судочинства. Саме ці технології допомагають наблизити суд до громадянина», – зазначив у своєму виступі заступник Голови Вищого адміністративного суду України Михайло Цуркан під час відкриття міжнародної конференції з ІТ-технологій в адміністративних судах, що відбулася у ВАСУ 4–5 червня 2013 року в рамках проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні». Конференція проводилася з метою дослідження взаємозв'язку між запровадженням інформаційних технологій в адміністративній юстиції та загальною концепцією інформатизації в Україні. Учасники зібрання обговорили, зокрема, моделі модернізації робочих процесів в адміністративному судочинстві з точки зору впровадження передових технологій.

В якості доповідачів у конференції взяли участь Голова Верховного адміністративного суду Литви Річардас Пілічускас, голова судової палати Апеляційного адміністративного суду м. Гетеборг (Швеція) Гьоран Бодін, помічник Генерального секретаря у справах адміністративних трибуналів та апеляційних адміністративних судів Державної ради Франції Селін Гібе, заступник генерального директора ДП «Інформаційні судові системи» Віталій Живаєв, генеральний директор ТОВ «Спеціальні реєструючі системи» Олександр Радущкий, комерційний директор ТОВ «Мегапринт» Олег Шимко, керівник апарату Одеського окружного адміністративного суду Ольга Пасічник та керівник Харківського окружного адміністративного суду Валентина Лисенко. Також у зібранні взяли участь заступник Голови ВАСУ Михайло Цуркан, керівник апарату Станіслав Которобай, керівники структурних підрозділів ВАСУ, керівники апаратів та

спеціалісти з інформаційних технологій апеляційних і окружних адміністративних судів.

Додамо, що в рамках проекту Twinning передбачено проведення низки заходів, присвячених питанням застосування інформаційних технологій у діяльності адміністративних судів. Зокрема, в 2012 році його експертами було проведено оцінку існуючої інформаційно-технічної інфраструктури та потреб адміністративних судів. З цією метою експерти провели низку робочих зустрічей з представниками ВАСУ, Київського апеляційного і Київського окружного адміністративних судів, представниками проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Україна: справедливе правосуддя», який надавав допомогу українській судовій владі з метою впровадження автоматизованого документообігу в судах. За результатами місії ними було підготовлено відповідний звіт, який, серед іншого, містив пропози-

ції щодо розвитку технічної інфраструктури адміністративних судів. Цей звіт детально опрацьовано фахівцями ВАСУ та надіслано до Державної судової адміністрації України.

У рамках проекту Twinning за сприяння експертів Європейського Союзу також має бути розроблено стратегію та план дій щодо впровадження електронного управління в адміністративних судах України. У березні 2012 та січні 2013 р. експерти Річардас Пілічаускас та Гьоран Бодін спільно з фахівцями ВАСУ працювали над підготовкою вказаних документів. За результатами цих зустрічей управлінням інформаційних технологій ВАСУ було розроблено проект Концепції розбудови інформаційної системи Вищого адміністративного суду України.

На конференції також виступив Голова Верховного адміністративного суду Литви Річардас Пілічаускас, який детально розповів про впровадження нових технологій та інновацій в адміністративному судочинстві Литви. Як було зазначено, використання ІТ-технологій допомагає економити гроші громадянам

і державному бюджету завдяки скороченню витрат на папір, поштові видатки тощо. За словами Р. Пілічаускаса, з 1 липня цього року в Литві набув чинності закон, відповідно до якого сторони по справі мають право подати заяву до суду в електронному вигляді, крім того, вони матимуть можливість ознайомитися з процесуальними документами, навіть з аудіофайлами запису судових засідань, через Інтернет. Таким чином у Литві поставлене завдання якнайповніше використовувати найновіші технології з метою зручного доступу до правосуддя.

Натомість помічник Генерального секретаря у справах адміністративних трибуналів та апеляційних адміністративних судів Державної ради Франції Селін Гібе розповіла про узагальнення процедур електронного документообігу та електронних форм документів в адміністративних судах Франції. А голова судової палати Апеляційного адміністративного суду м. Гетеборг Гьоран Бодін на прикладі досвіду адміністративних судів Швеції висвітлив тему «Інформаційні технології, спрямовані на потреби спо-



живачів, – підвищення рівня мобільності та надання нових послуг через цифрові канали».

У свою чергу заступник генерального директора ДП «ІСС» Віталій Живаєв, говорячи про сучасні технології в судочинстві, повідомив, що з 17 червня цього року проект «Електронний суд» планується впровадити в усіх місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції України. Весь процес судочинства вестиметься в електронному форматі, тобто сторони подаватимуть заяви за допомогою комп'ютера, і всі відповідні матеріали справи будуть надси-

латися в електронному вигляді. Мета «Електронного суду» – доступність правосуддя, пришвидшення подачі й отримання документів як до суду, так і сторонам по справі, здешевлення судового процесу. «Цей проект тестувався в судах і майже в половині відгуків зазначалося, що громадяни не зверталися з проханням про надання документів в електронному форматі. Це свідчить про те, що найновіші технології потрібно не лише впроваджувати в життя, але й рекламувати їх можливості», – сказав В. Живаєв.

Ознайомлення з досвідом діяльності адміністративних судів Литви та Швеції у рамках проекту Twinning

Українська делегація вивчала практику проведення заходів щодо поінформованості суспільства про діяльність адміністративних судів у Литві та Швеції

Із 8 по 14 червня відбувся візит делегації суддів і працівників апарату Вищого адміністративного суду України та окружних адміністративних судів до м. Вільнюс (Литовська Республіка) та м. Стокгольм (Королівство Швеція) в рамках проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» (захід D3). До складу делегації увійшли суддя ВАСУ, заступник голови Ради суддів адміністративних судів України Любов Гончар, суддя ВАСУ, член Ради суддів України Сергій Амелін, керівник апарату ВАСУ Станіслав Которобай, голова Київського окружного адміністративного суду Олег Басай, голова Полтавського окружного адміністративного суду Федір Соколенко та помічник судді ВАСУ Наталія Савицька.

У ході візиту делегація відвідала Національну судову адміністрацію Литви, Окружний адміністративний суд м. Вільнюс, Верховний адміністративний суд Литви, Національну судову

адміністрацію Швеції, Окружний суд м. Стокгольм, Апеляційний адміністративний суд Стокгольма, Верховний адміністративний суд Швеції та Шведське радіо. Під час проведення зустрічей з



На фото (зліва направо): Федір Соколенко, Станіслав Которобай, Річардас Пілічаускас, Любов Гончар, Наталія Савицька, Олег Басай, Романас Клішаускас та Сергій Амелін

представниками цих установ члени делегації ознайомилися з найкращими прикладами проведення заходів, що стосуються поінформованості суспільства про діяльність адміністративних судів.

Під час спілкування з головою відділу комунікацій Національної судової адміністрації Литви Живіле Навіцкайте-Бабкін обговорювалися основні принципи взаємодії судів та суддів зі ЗМІ і громадськістю. Українські фахівці дізналися про методи реагування на негативні повідомлення в ЗМІ щодо діяльності судової системи, повноважень суддів і працівників апарату у сфері спілкуванні з журналістами, а також щодо наповнення офіційного веб-сайту й оприлюднення на ньому судових рішень. Литовські колеги поінформували про те, що в 2010 році були підготовлені Стратегія комунікацій судової системи Литви та План заходів зі здійснення стратегії відкритості судів для суспільства на 2011–2013 роки, основною метою яких стало задоволення законного інтересу громадськості отримувати офіційну й об'єктивну інформацію про діяльність судів.

У судовій системі Литви за зв'язки з громадськістю відповідають комітет зі

зв'язків з громадськістю при Раді суддів, відділ комунікацій Національної судової адміністрації, представники судів з питань зв'язків з громадськістю. Коментарі журналістам надають голова суду, суддя (стосовно розгляду конкретної справи, що перебуває у його провадженні) та представник суду зі зв'язків з громадськістю.

Під час зустрічі делегації в Окружному адміністративному суді м. Вільнюс з представником голови суду з питань зв'язків з громадськістю Сігітою Балтадуоне, канцлером (керівником апарату) Юрате Павіліоніене обговорювалися питання ролі та повноважень представника суду з питань зв'язків з громадськістю.

Зустріч з Головою Верховного адміністративного суду Литви Річардасом Пілічаускасом, суддею Романасом Клішаускасом та канцлером Зенонасом Караліусом була присвячена обговоренню питань повноважень працівників апарату суду, зокрема щодо поширення офіційної інформації на веб-сайті суду, проведення спеціалізованих неформальних заходів за участю ЗМІ.

Під час візиту до адміністративних судів Швеції українську делегацію су-

проводжували спеціалісти з питань контактів зі ЗМІ Національної судової адміністрації Швеції Дженні Толл та Йеспер Ніцше. Делегація відвідала Окружний суд м. Стокгольм, де зустрілася зі старшим суддею, головою медіагрупи судів Швеції Єленою Енгелін та асоційованим суддею Маркусом Ісгреном. Обговорювалися особливості контактування суду зі ЗМІ під час розгляду резонансних судових справ, а також щодо питань, які викликають широкий інтерес громадськості. Учасники зустрічі ознайомилися також з роботою медіагрупи судів Швеції, основне завдання якої – інформування громадськості про загальні питання діяльності судової системи й висвітлення судових рішень у резонансних справах. Обов'язок з надання інформації з конкретної справи покладено на суддю. Участь у медіагрупі базується на добровільній безоплатній основі. До її складу входить 35 осіб, більшість із яких – судді різних інстанцій, є й журналісти, які надають допомогу суддям.

Під час зустрічі з президентом Апеляційного адміністративного суду Сток-

гольма Марі Андерсон та спеціалістом з питань інформації Евою Бломквіст ішлося про роль і сферу відповідальності таких спеціалістів.

Делегація відвідала також Шведське радіо (Swedish Radio), де поспілкувалася з журналістом Фредеріком Вадстрьомом. Ішлося про роль журналіста у Швеції, його повноваження та умови роботи, причини існування інтересу ЗМІ до діяльності судів.

Українські фахівці здійснили також робочий візит до Верховного адміністративного суду Швеції, де зустрілися з його Головою Метсом Меліном та спеціалістом з інформаційних питань Емою Боман. Обговорювалися методи та цілі діяльності суду, спрямовані на розвиток відносин зі ЗМІ, використання веб-сторінки як засобу забезпечення комунікації з пресою та громадськістю. Мет Мелін наголосив на тому, що у цій діяльності важливим є те, що постанови ВАС Швеції мають бути відомі не лише судам, а всьому суспільству. Для цього судові рішення мають бути чіткими, переконувочними і зрозумілими для громадян.

Делегація ВАСУ взяла участь у стажуванні з питань організації діяльності адміністративних судів у Швеції

Із 17 по 21 червня делегація Вищого адміністративного суду України на чолі із суддею Сергієм Островичем відвідала Швецію з метою участі у стажуванні з питань організації діяльності адміністративних судів (захід А15), що відбулося в рамках проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні». До складу делегації також входили заступник керівника апарату Житомирського апеляційного адміністративного суду Віктор Нагорний та провідний спеціаліст відділу міжнародно-правового співробітництва Вищого адміністративного суду України Анастасія Іваненко.

У ході візиту члени делегації ВАСУ відвідали Адміністративний суд м. Сток-

гольм, Апеляційний адміністративний суд Стокгольма та Верховний адміні-

стративний суд, а також зустрілися з представниками відділення Національної судової адміністрації Швеції в Стокгольмі та головою Ради суддів Швеції. Під час зустрічей члени делегації ВАСУ та представники згаданих установ обговорили коло питань, що стосуються організації діяльності адміністративних судів у цій країні.

Під час перебування у Швеції делегацію ВАСУ супроводжував представник міжнародного відділу Національної судової адміністрації Маттіас Андерссон.

17 червня члени делегації ВАСУ зустрілися з представником відділу організаційного розвитку відділення Національної судової адміністрації Швеції у Стокгольмі Девідом Хелмерсом, який розповів про систему адміністративних судів країни, основні повноваженнями Національної судової адміністрації в управлінні адміністративного суду та надання технічної підтримки судам.

Того ж дня відбулася зустріч з головою Ради суддів Швеції Рагнар Палмквістом, у ході якої він ознайомив членів делегації ВАСУ з діяльністю, повноваженнями та складом Ради суддів, а також порядком призначення суддів.

18 червня делегація ВАСУ відвідала

Адміністративний суд м. Стокгольм, де зустрілася з адміністративним директором Розою-Марі Сундстром, суддею, начальником відділу з міграційних справ Гуннаром Густафоном, суддею, начальником відділу з фіскальних справ Еріком Серньюлом, суддею, начальником відділу із загальних юридичних справ Анною-Марією Аслюнд-Нільссон, а також начальником архіву Мег Голдман. У ході зустрічі представники суду ознайомили членів делегації ВАСУ з організаційною структурою та процесуальною діяльністю, основними категоріями справ, які розглядає цей суд, порядком здійснення його фінансування. Крім того, представники Адміністративного суду м. Стокгольм провели екскурсію приміщенням суду.

19 червня делегація ВАСУ відвідала Апеляційний адміністративний суд Стокгольма. Приймаючи гостей, молодші судді Моніка Лозанчик і Генрік Хаселмарк презентували гостям систему адміністративних судів Швеції та ознайомили з діяльністю та повноваженнями цього суду.

Того ж дня члени делегації ВАСУ зустрілися зі спеціалістом з експертного розвитку Енн-Марі Басун, яка поінфор-



Під час зустрічі з головою Ради суддів Швеції (зліва направо):
Рагнар Палмквіст, Сергій Острович, Віктор Нагорний та
Анастасія Іваненко

мувала про діяльність Національної судової адміністрації Швеції у сфері підготовки суддів та персоналу судів.

20 червня делегація ВАСУ відвідала Верховний адміністративний суд Швеції, де зустрілася з його Головою Матсом Меліном, який розповів про діяльність суду.

У ході візиту делегація ВАСУ ознайомила із системою адміністративних судів Швеції, до складу якої входять 12 окружних, 4 апеляційних адміністративних суди, Верховний адміністративний суд Швеції, а також 3 міграційні суди (одночасно є окружними адміністративними судами в містах Стокгольм, Мальме та Гетеборг) та Апеляційний міграційний суд, яким є Апеляційний адміністративний суд м. Стокгольм (суд останньої інстанції при розгляді справ цієї категорії). Для оскарження судового рішення в апеляційній інстанції необхідно отримати спеціальний дозвіл. Верховний адміністративний суд Швеції

розглядає скарги на рішення, ухвалені апеляційними адміністративними судами, але лише в тих випадках, коли справа має юридичну цінність прецеденту. Таким чином, вдається уникати надмірного навантаження на суди, оскільки в більшості випадків рішення ухвалюється в першій інстанції. Загалом адміністративні суди країни розглядають близько 500 категорій справ.

У Швеції застосовується переважно письмове провадження (лише деякі категорії справ розглядаються в усному судовому засіданні). Справи, як і в Україні, розглядають колеги суддів, проте крім професійних суддів, в ухваленні рішень беруть участь і народні засідателі.

Національна судова адміністрація Швеції – це центральний адміністративний орган, підпорядкований уряду, який створює умови, необхідні для ефективної діяльності судів, шляхом надання їм організаційної, фінансової та інформаційно-технічної підтримки.

Українські фахівці продовжують знайомитися з організацією роботи адміністративних судів Литви

У період з 18 по 23 серпня в рамках проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» відбувся візит делегації Вищого адміністративного суду України до Литовської Республіки. Мета поїздки – ознайомлення з організацією діяльності адміністративних судів цієї країни. До складу делегації увійшли начальник відділу кадрів, підвищення кваліфікації та антикорупційного моніторингу Наталія Свиридова, начальник відділу забезпечення роботи третьої судової палати Жанна Букань, прес-секретар Марія Швенько, головний консультант відділу взаємодії з органами суддівського самоврядування управління організаційно-протокольного забезпечення Пленуму, зборів суддів, НКР та інших заходів ВАСУ Ольга Перепічай і керівник апарату Одеського окружного адміністративного суду Ольга Пасічник.

Делегація відвідала Верховний адміністративний суд Литви, де відбулася офіційна зустріч з його Головою Річардасом Пілічаускасом, помічником Голови Євою Ясінаускайте, головним спеціалістом Нерінгою Лукошевічіене, помічником судді Діаною Леоновою та іншими працівниками суду. Зустріч проходила у форматі «круглого столу», в ході якого Річардас Пілічаускас розповів учасникам делегації про систему адміністративних судів Литви. Конституція країни передбачає необхідність створення спеціалізованих судів для розгляду адміністративних, трудових, сімейних та інших категорій справ. Запровадження зовнішньої спеціалізації судів є важливою передумовою кваліфікованого та оперативного розв'язання правових спорів у сфері публічного та внутрішнього адміністрування. Компетенція і порядок утворення судів визначені Законом "Про суди Литви". Відповідно до Закону "Про заснування адміністративних судів" від 14 січня 1999 р. в країні було запроваджено триланкову систему адмінісудів, яку складали адміністративні суди Вільнюського, Каунаського, Клайпедського, Шяуляйського та Паневежського округів, відділення адміністративних справ Апеляційного суду та Головний адміністративний суд. Із 1 січня 2001 року, після набрання чинності внесеними змінами до Закону "Про заснування адміністративних судів", ця система була реформована й відділення адміністративних справ Апеляційного суду та Головний адміністративний суд були реорганізовані у Верховний адміністративний суд Литви.

Адміністративні суди розглядають питання законності адміністративних правових актів, спори, що виникають у сферах громадського управління та податків. При цьому попередня, внутрішня процедура оскарження рішень суб'єктів владних повноважень повинна бути до-

тримана, а після проходження всіх процедур громадянин може оскаржити кінцеве рішення до суду.

До складу Верховного адміністративного суду Литви входять 18 суддів (разом із Головою та його заступником). Кожен суддя має помічника, який готує проекти рішень, добирає судову практику та законодавство. У суді діє підрозділ організаційного забезпечення, куди входять секретарі судового засідання та спеціалісти канцелярії, які приймають і реєструють апеляційні скарги, звернення громадян, а також займаються передачею справ до архіву та кадровими питаннями. Крім того, у суді функціонує фінансовий підрозділ, інформаційна служба та служба вивчення судової практики. Структура Верховного суду затверджується Головою суду, а для структури місцевих судів діють рекомендації Судової адміністрації, яких вони повинні дотримуватися.

Також Р. Пілічаускас поінформував учасників делегації про щорічні прес-конференції, які проводяться в суді з метою інформування громадськості про роботу суду. На державні свята (наприклад, День Конституції) суд проводить "дні відкритих дверей" для студентів та школярів, для яких Голова суду проводить лекції, після чого проходить анкетування з метою виявити наскільки зрозумілою та корисною була така лекція й ознайомлення з роботою установи.

Із метою оптимізації роботи суду запроваджено централізовану судову комп'ютерну програму документообігу «Літеко», яка забезпечує автоматизований розподіл справ та містить всю інформацію про хід розгляду справ, всі процесуальні документи, а з 1 липня 2013 року, завдяки впровадженню програми «Електронний суд», також і запис судового засідання. Централізована система документообігу суду «Літеко» забезпечує відкритість судів, оскільки сторони по справі, адвокати, ЗМІ, зареєструвавшись,



Зустріч з Головою Верховного адміністративного суду Литви Річардасом Пілічаускасом

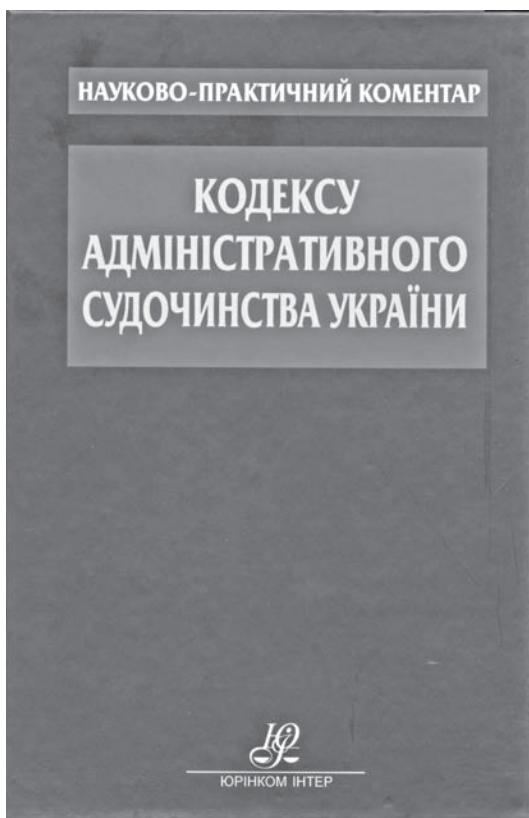
мають змогу ознайомитися із судовими рішеннями по справі. Із запровадженням з 1 липня в усіх судах Литви електронного документообігу «Електронний суд», сторони подають документи до суду із застосуванням електронного цифрового підпису, а в разі подання у паперовому форматі – документ сканується. Поки що це викликає деякі труднощі в судах загальної юрисдикції, де потік позовів та заяв значний, а спеціалістів і техніки не вистачає, але зазначений проект дасть змогу зекономити кошти і прискорить у подальшому процеси повідомлення сторін та отримання документів по справі.

Українська делегація відвідала також Вільнюський окружний адміністративний суд, де відбулася зустріч з його працівниками. В суді працює 21 суддя, в кожного з яких є помічник та секретар. У суді також функціонує канцелярія, господарське та фінансове управління.

Члени делегації оглянули зали судових засідань, інформаційні стенди, ознайомилися з процесом фіксації судового засідання, який дуже схожий на українську модель, організацією роботи канцелярії суду, процесом реєстрації справ.

Під час візиту до Клайпедського окружного адміністративного суду українські фахівці зустрілися із суддями та працівниками апарату суду, в якому працює 6 суддів, 6 помічників та 3 секретарі судового засідання, відділ канцелярії, працівник, відповідальний за господарське та фінансове забезпечення, і канцлер суду. Загалом суд нараховує 32 працівники. В суді відсутній спеціальний кадровий підрозділ, оскільки він невеликий, то таку роботу виконує помічник голови суду. Підбір персоналу здійснюється за загальною процедурою (спочатку загальнодержавне тестування, потім – співбесіда).

**Матеріали рубрики “Міжнародне співробітництво” підготовлені працівниками
відділу міжнародно-правового співробітництва ВАСУ
С. Пилипець, В. Бондарчуком, Д. Мудрак, А. Іваненко**



Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2013, —720 с.

ISBN 978-966-667-526-5.

У Коментарі на основі наукового аналізу адміністративного права і процесу та узагальнення судової практики наводиться постатейне тлумачення чинного Кодексу адміністративного судочинства України, а також інших актів законодавства. У 2-му виданні враховані зміни, внесені до КАСУ, положення нових актів законодавства.

Видання розраховане на суддів, працівників апаратів судів, прокуратури, інших правоохоронних органів, адвокатів, науковців, викладачів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто цікавиться питаннями адміністративного судочинства.

Придбати видання можна у видавництві "Юрінком Інтер".

Телефони для довідок: 411-69-08, 411-64-03

ЗМІСТ

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

Михайло СМОКОВИЧ. Принцип стабільності виборчого законодавства як запорука ефективного судового захисту виборчих прав _____ 3

СУДОЧИНСТВО

Василь ІЛЬКОВ. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства _____ 14

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Олександр САСЕВИЧ. Контроль за виконанням судових рішень у порядку адміністративного судочинства крізь призму практики Європейського суду з прав людини _____ 25

Олег БОДНАРЮК, Оксана ГОРДЄЄВА. Особливості адміністративного судочинства України: порівняльно-правовий аспект _____ 32

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ

Володимир БЕВЗЕНКО. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування _____ 39

Дмитро ВАСИЛЯКА. Земельні спори: проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій _____ 54

Вадим КОВЕРЗНЕВ. Засади розмежування юрисдикції загальних і адміністративних судів України при вирішенні окремих категорій справ _____ 62

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Надія ПИСАРЕНКО. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України _____ 68

Ольга СОНЮК. Характеристика методів правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства _____ 75

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

Марія АРТЕМЕНКО. Представництво прокуратурою інтересів держави в суді: проблемні питання модифікації «класичної» моделі процесуального представництва та виклики часу _____ 81

ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Анастасія ОВЧАРЕНКО. До питання про реалізацію принципу соціальної справедливості при оподаткуванні майна в Україні_____ 93

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Олександр БАЗОВ. Європейський суд з прав людини в інституційній системі Ради Європи_____ 98

Зоя МЕЛЬНИК. Вплив діяльності судових інституцій європейських співтовариств на зростання значення судової практики як джерела права__ 104

ФІНАНСИ І ПРАВО

Тетяна ЛЄБЄДЕВА. Узагальнення класифікаційних особливостей похідних фінансових інструментів_____ 111

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Відбувся візит делегації Вищого адміністративного суду України на чолі з Головою суду Ігорем Темкіжевим до Франції_____ 119

Секретар Пленуму ВАСУ Михайло Смокович взяв участь у міжнародній науково-практичній конференції в Астані_____ 122

Відбулася серія семінарів з питань застосування Конвенції з прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини__ 123

Впровадження ІТ-технологій у судовій системі – один зі шляхів прозорості діяльності суду та забезпечення доступності судочинства_____ 125

Ознайомлення з досвідом діяльності адміністративних судів Литви та Швеції у рамках проекту Twinning_____ 127

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 23.09.2013 р. Формат 70х100/16. Папір крейдяний.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 11,68. Умовн. друк. арк. 10,4.
Наклад 1340 прим. Зам. №
Віддруковано у ЗАТ "Віпол", 03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60