



ВІСНИК

ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

2/2012

Редакційна колегія:

КИРИЛЮК Руслан Іванович,

Голова Державної судової адміністрації України

РОМАНЮК Ярослав Михайлович,

Голова Ради суддів України, суддя Верховного Суду України, кандидат юридичних наук, суддя вищого кваліфікаційного класу, заслужений юрист України

ГВОЗДИК Павло Олександрович,

Голова Ради суддів загальних судів, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, кандидат юридичних наук, суддя першого кваліфікаційного класу, заслужений юрист України

УДОВИЧЕНКО Олександр Сергійович,

Голова Ради суддів господарських судів, суддя Вищого господарського суду України, заступник голови судової палати з розгляду справ про банкрутство, кандидат юридичних наук, член Вищої ради юстиції, заслужений юрист України

КОБИЛЯНСЬКИЙ Микола Генріхович,

Голова Ради суддів адміністративних судів, суддя Вищого адміністративного суду України, заступник голови судової палати з розгляду справ, пов'язаних зі спорами щодо проходження публічної служби, суддя першого кваліфікаційного класу, член Вищої ради юстиції, заслужений юрист України

ОФІЦІЙНЕ НАУКОВО-ПРАКТИЧНЕ ВИДАННЯ

Видається чотири рази на рік
Передплатний індекс: 95966

Рік заснування: 2006

Свідоцтво про державну реєстрацію

Серія КВ № 11236-306Р

від 13.06.2006 року

Адреса редакційної колегії:

01021, м. Київ, вул. Липська, 18/5

Шеф-редактор:

Р. Кирилюк

Редактор:

Ф. Ілляк

Видавець:

видавнича організація «Юрінком Інтер»,
президент В. Ковальський

Адреса:

04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31б

www.yurincom.kiev.ua

© «Вісник Державної судової адміністрації України», 2012

«Вісник Державної судової адміністрації України», e-mail: Uvu@yurincom.kiev.ua

ВІСНИК ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ – 2012

СУДОЧИНСТВО

**ШЛЯХИ ПОБУДОВИ ТА
ЗБЕРЕЖЕННЯ ЯКІСНОГО
СУДУ В ЧАСИ СВІТОВОЇ
ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

Руслан КИРИЛЮК,
Голова Державної судової адміністрації України

Fiat justitia, pereat mundus!

Нехай здійсниться правосуддя, хоч би й світ загинув!

СУДОЧИНСТВО

Стандарти ефективного правосуддя, а також моделі судового захисту прав і свобод людини, які мають у своїй основі право кожного на справедливий і публічний судовий розгляд його справи незалежним і безстороннім судом, є об'єктом постійної уваги світової спільноти. Сьогодні Україна не залишається осторонь загальноєвропейського пошуку оптимальних шляхів для покращення доступу до правосуддя, удосконалення та спрощення судових процедур, зменшення навантаження в судах.

При тому варто зазначити, що упродовж 2007 – 2011 рр. до місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції надійшло 43,2 млн справ і матеріалів. Значне зростання спостерігалось у 2007 та 2008 роках. У 2009 році відбулося певне скорочення обсягу справ, проте упродовж наступних – 2010 і 2011 років – знову стався їх приріст.

Зокрема, в 2007 році надійшло 8,9 млн; 2008 рік – 10,3 млн (зростання 15,5 відсотка); 2009 рік – 6,7 млн (спад на 34,6 відсотка); 2010 рік – 7,8 млн (зростання 15,7 відсотка); 2011 рік – 9,4 млн (зростання 20,5 відсотка). Відповідно до надходження справ змінювалося й навантаження на суддів.

Відбулися зміни й у структурі справ і матеріалів, що надходили до судів у ці роки. Раніше в тут переважали справи про адміністративні правопорушення (2007 рік – 66,4 відсотка), тепер їх доля складає – 14 відсотків. А частка справ і матеріалів адміністративного судочинства у 2007 році становила лише 3,2 відсотка, у 2011 році – 52 відсотки.

Додамо, що упродовж п'яти років судді місцевих та апеляційних судів розглянули 3 млн 569 тис. кримінальних справ і матеріалів; 10 млн 710 тис. – цивільних справ; 9 млн 334 тис. – адміністративних справ; 1 млн 291 тис. – господарських справ; 17 млн 220 тис. – справ про адміністративні правопорушення.

Навантаження на суддів

За даними судової статистики упродовж 2011 року до апеляційних та місцевих загальних судів надійшло 81,6 відсотка справ і матеріалів (тобто 7 млн 838 тис. справ) від загальної кількості – 9 млн 602 тис. Основним показником навантаження є середньомісячне надходження справ і матеріалів на одного суддю з урахуванням штатної чисельності у відповідному суді. В 2011 році кількість суддів за штатом, у порівнянні з минулим роком, зросла на 143 судді (або 1,7%). Загалом же штатна чисельність всіх загальних судів налічувала 8 687 суддів (2011 рік).

При тому середньомісячне надходження на одного суддю місцевого загального суду в 2011 році зросло на 15,3 відсотка та становило 139,6 справи (у 2010 році – 121,1 справи).

Фінансування судової системи

Характерним є те, що розвиток, а також реформування усіх державних інституцій, в тому числі і суду, в Україні здійснюється в умовах економічної нестабільності. А як відомо, ефективність правосуддя напряму залежить від рівня фінансування судів. Згадане підтверджується у Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень (Страсбург, 18 грудня 2008 р. ССЈЕ(2008)5), де зазначено, що якість судових рішень безпосередньо залежить від обсягу фінансування судової системи. «Суди не можуть ефективно функціонувати без адекватних людських та матеріальних ресурсів. Адекватна суддівська винагорода є необхідною для захисту від тиску на рішення суддів та їхню поведінку загалом, а також забезпечує, щоб до суддівського корпусу приймалися найкращі кандидати. Допомога штату

кваліфікованих судових секретарів та помічників суддів, які мають звільнити суддів від більш рутинної роботи та готувати документи, може, очевидно, сприяти покращенню якості судових рішень. Якщо таких ресурсів не вистачає, ефективна робота судової системи і досягнення високоякісного результату будуть неможливими».

Для виходу з кризи наявні суспільні ресурси направляються в першу чергу на відновлення економічного росту. При цьому страждають гуманітарні та інші неекономічні напрямки, до яких відноситься судова система, і на які виділяється менше фінансових ресурсів.

Сам шлях виходу з кризи потребує підвищення інтенсивності роботи в усіх сферах та економію ресурсів. Частина цього тягаря змушений взяти на себе і суддівський корпус, коли при тих же рівнях грошового забезпечення необхідно розглянути більшу кількість справ, скорочуючи процедуру їх розгляду.

Економлячи ресурси, застосовуються такі методи, як придбання більш дешевих матеріалів, ширше впровадження електронних засобів комунікації у судовому процесі в порівнянні з традиційними паперовими, впровадження нових, більш економічних процесуальних дій (відеоконференцзв'язок), тимчасова відмова від капіталовкладень на оновлення матеріально-технічної бази судів на користь більш повного забезпечення поточних видатків. Ще одним методом забезпечення потреби в ресурсах для фінансування судової влади є пошук додаткових джерел фінансування.

Важливим кроком у сфері належного фінансового забезпечення української системи судів стало прийняття Закону України «Про судовий збір», який активно підтримувався Державною судовою адміністрацією України. Цим законом передбачено, що всі кошти, які надходять від сплати судового збору,

спрямовуються на фінансування судової системи. Такий підхід значно посилює організаційну незалежність судів і при цьому дозволяє істотно підвищити рівень їх фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Здебільшого завдяки прийняттю цього закону обсяги фінансування судової системи, як передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», збільшилися з 2,9 до 4 млрд грн, тобто на 38 відсотків. Відтак видатки на судову систему в 2012 році зросли, порівняно з попереднім роком, на 1, 1 млрд гривень, що дозволило зробити наступний крок – ввести в дію положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які регулюють питання суддівської винагороди.

Однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів. Важливим механізмом забезпечення такої гарантії є встановлений частиною першою статті 130 Конституції України обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання судів. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України у складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації. Зокрема, статтею 40 вказаного Кодексу передбачено, що бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету розподіляються за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Державною судовою адміністрацією

розроблено законопроект, яким пропонується законодавчо закріпити та конкретизувати, які саме видатки на утримання судів, їх обсяги повинні бути враховані під час підготовки проекту Державного бюджету України на поточний фінансовий рік, та які мають забезпечувати належні економічні умови для повного й незалежного здійснення правосуддя, фінансування потреб судів (витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, будівництво та капітальний ремонт судових приміщень, придбання оргтехніки тощо). Окрім того, в зазначеному проекті закону пропонується запровадити особливий порядок оплати праці працівників апарату суду, зокрема передбачити, що фонд оплати праці працівників апарату суду встановлюється пропорційно до фонду оплати праці суддів відповідного суду з коефіцієнтом не менше 1,5.

Доступність та наближення правосуддя до громадян

Одним із основних завдань реформування української системи судочинства є подальше забезпечення доступності та наближення правосуддя до громадян. Принцип доступності громадян до правосуддя повинен реалізовуватися за допомогою впровадження новітніх засобів телекомунікацій, зокрема шляхом використання засобів електронного зв'язку, а також електронної пошти (надсилання тексту судових повісток електронною поштою, застосування системи відеоконференцзв'язку тощо).

Удосконалення інституту судових повісток та спрощення процесу документообігу в судах шляхом надсилання судових повісток та інших процесуальних документів на адреси електронної пошти учасників судового процесу вирішує одразу три проблеми:

- по-перше, це сприятиме підвищенню оперативності та ефективності надхо-

дження необхідної інформації учасникам судового процесу;

- по-друге, забезпечить доступність та наближення правосуддя до громадян;
- по-третє, сприятиме значній економії бюджетних коштів, що витрачаються на утримання судів, і які можна використати на більш важливі цілі.

Разом із тим, слід зазначити, що на сьогодні в Україні процедура виклику шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), телефонограмою передбачена Кодексом адміністративного судочинства України.

У той же час виклик учасників цивільного та господарського процесів шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, а також повідомлення про прийняття позовної заяви, призначення справи до розгляду в засіданні господарського суду, про час і місце його проведення, необхідні дії щодо підготовки справи до розгляду в засіданні не передбачені чинним процесуальним законодавством.

У зв'язку з цим ДСА України розроблено законопроект, який передбачає внесення змін до чинного законодавства щодо виклику учасників судового процесу шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою. Пропонується, зокрема, внесення змін до таких законодавчих актів, як Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та закони України "Про судоустрій і статус суддів", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців", передбачивши окрему процедуру повідомлення учасників судового процесу шляхом надсилання тексту судової повістки та ухвал суду на адресу електронної пошти учасників судового процесу.

Прийняття даного законопроекту обумовлене необхідністю законодавчого врегулювання питання удосконалення інституту судових повісток (судових викликів та повідомлень), які передбачені КАСУ, ЦПК та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також повідомлення про прийняття позовної заяви, призначення справи до розгляду в засіданні господарського суду, про час і місце його проведення, необхідні дії щодо підготовки справи до розгляду в засіданні, що передбачено Господарським процесуальним кодексом України.

Прийняття згаданого законопроекту дасть змогу значно підвищити продуктивність роботи судді та сприятиме функціонуванню ефективної судової системи, належному захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб, а також забезпечить економію бюджетних коштів.

Використання відеоконференцз'язку – ефективний спосіб модернізації судового процесу

Ще одним із дієвих способів ефективної модернізації судового процесу в Україні є використання відеоконференцз'язку, що дозволить уникнути затягування судового розгляду справи у зв'язку з неможливістю того чи іншого учасника процесу прибути до зали судового засідання, а також проведення судових дій.

Ефективність цих систем у процесі розгляду справ у суді вже доведено досвідом їх застосування у зарубіжних країнах (наприклад, у Росії – більше 10 років), а їх впровадження дасть змогу зекономити громадянам значні кошти, що витрачаються ними на поїздки до судів, які знаходяться в інших населених пунктах.

Із метою забезпечення виконання положень статті 853 Кримінально-процесуального кодексу України Державною судовою адміністрацією України у 2011 році розпочато впровадження системи відеоконференцзв'язку для проведення допиту підсудного в спеціально облаштованих приміщеннях слідчих ізоляторів. Перший досвід застосування системи відеоконференцзв'язку засвідчив широкі можливості: проведення судових засідань у режимі віддаленої участі засуджених та свідків не тільки забезпечує значне заощадження бюджетних коштів (за даними Державної пенітенціарної служби України лише на доставку підсудних осіб зі слідчих ізоляторів у 2011 році було витрачено понад 20 млн гривень), а й суттєво прискорює строки розгляду кримінальних справ.

Передбачається, що у 2012 році система відеоконференцзв'язку буде введена в експлуатацію в усіх апеляційних судах та слідчих ізоляторах. Для реалізації запланованих заходів у 2011 році вже запроваджено відеоконференцзв'язок в апеляційному суді Івано-Франківської області та СІЗО цього ж регіону.

Запровадження системи відеоконференцзв'язку в судах та в органах дізнання, слідства і прокуратури забезпечить дотримання процесуальних строків розгляду кримінальних справ і слугуватиме зменшенню витрат на відрядження працівників зазначених органів. Також вбачається, що можливість дати покази в найближчому за розташуванням облаштованому системою відеоконференцзв'язку приміщенні суду під час розгляду справ у порядку адміністративного, цивільно-процесуального та господарського судочинства звільнить громадян, представників юридичних осіб, адвокатів від обов'язку витрачати, значний час та кошти на поїздки до суду в інших регіонах, забезпечить присут-

ність всіх учасників судового засідання.

Сумарний економічний ефект від запровадження системи відеоконференцзв'язку в судах України становитиме, за нашими оцінками, понад 100 млн гривень на рік за рахунок зменшення витрат на доставку підсудних, відрядження учасників судового процесу, охорону та утримання приміщень судів. Наразі відповідний законопроект уже внесено на розгляд Верховної Ради України.

Ним пропонується внести зміни до трьох кодексів ГПК, КАСУ, ЦПК, якими передбачити можливість участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Згідно з проектом така участь буде відбуватися на підставі ухвали суду, яку останній постановлятиме за клопотанням учасника процесу або за власною ініціативою. У такій ухвалі визначатиметься суд, який має забезпечити участь особи в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Копія вказаної ухвали надсилатиметься до суду, який буде зобов'язаний організувати її виконання, та особі, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Крім того, з метою організації невідкладного проведення відеоконференції проект передбачає можливість надсилання копії такої ухвали за допомогою кур'єра, факсу або електронної пошти.

Проектом закону також передбачено, що використання в судовому засіданні технічних засобів і технологій повинно здійснюватися таким чином, аби забезпечити належну якість зображення і звуку, можливість учасників процесу чути та бачити хід судового засідання, ставити питання й отримувати відповіді, реалізовувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки.

Крім того, відповідно до проекту, постановлення ухвали про участь осо-

би в судовому засіданні в режимі відеоконференції не позбавляє її права прийти до зали судового засідання та взяти участь у такому засіданні в загальному порядку.

Із метою вирішення технічних питань, пов'язаних з проведенням відеоконференцій, проектом також передбачені зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Повноваження щодо забезпечення функціонування системи відеоконференцзв'язку для участі осіб у засіданні суду в режимі відеоконференції згаданим законопроектом пропонується закріпити за Державною судовою адміністрацією України.

Документообіг судів

Упровадження автоматизованої системи документообігу суду дає змогу безосібно, тобто без втручання у здійснення правосуддя та незалежність судової гілки влади, вести розподіл справ між судьями. Нерівномірний розподіл справ завдяки введенню в дію автоматизованої системи документообігу вже усунуто. У всіх судах України впроваджена та працює комп'ютерна програма «Документообіг судів».

На сьогодні на заміну КП «ДЗС», «ДАС», «ДГС» з метою удосконалення автоматизованого документообігу суду та скорочення витрат на програмне забезпечення, що перебуває у власності комерційних структур, здійснено заходи щодо запровадження в апеляційних та місцевих загальних судах комп'ютерної програми «Д-3». Права на власність зазначеної комп'ютерної програми передані державі в особі Державної судової адміністрації України. Це, в свою чергу, дозволить щорічно економити близько 6 млн гривень. Також розпочне роботу сучасний дата-центр, що забезпечуватиме зв'язок між судовими органами та державними установами.

Єдиний державний реєстр судових рішень

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України здійснює функції держателя Єдиного державного реєстру судових рішень та забезпечує його ведення. В 2011 році судами загальної юрисдикції на виконання вимог Закону України «Про доступ до судових рішень» до Реєстру надіслано 7 128 628 копій судових рішень; на кінець 2011 року до Реєстру включено 20 209 579 рішень.

Загалом за період існування Реєстру – це близько п'яти з половиною років – за станом на 24 лютого 2012 року до нього включено близько двадцяти одного мільйона копій судових рішень.

Із метою виключення «технічних» копій судових рішень із Реєстру рішенням Ради суддів України у січні затверджено Перелік судових рішень судів загальної юрисдикції, які підлягають внесенню до Реєстру. З 2011 року копії судових рішень надсилаються до Єдиного державного реєстру судових рішень виключно в електронній формі з використанням електронного цифрового підпису (постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 року № 740 (зі змінами).

Для забезпечення виконання цих вимог у 2011 році Державною судовою адміністрацією України проведені відкриті торги із закупівлі послуг електронного цифрового підпису. В результаті річна вартість обслуговування одного ключа електронно-цифрового підпису зменшилася з 420 до 24 гривень. Це, в свою чергу, дозволило зекономити близько 3 мільйонів гривень лише за один рік. Надсилання копій судових рішень виключно в електронному вигляді дозволило зменшити витрати на обробку та включення копії судового рішення до Реєстру у 2011

році, в порівнянні з 2009-им утрічі – з 11 гривень 25 копійок до 4 гривень 15 копійок.

На виконання вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» розпочала функціонувати Єдина база даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень. Її ефективне функціонування сприятиме економії коштів державного бюджету, що витрачаються судами на поштові відправлення. Функції держателя Єдиної бази даних відповідно до Положення про Єдину базу даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 5, виконує Державна судова адміністрація України, яка, зокрема, забезпечує ведення цієї бази даних.

Електронний суд

Нині Державною судовою адміністрацією України здійснюються заходи із запровадження проекту «Електронний суд». Це – інформаційно-телекомунікаційна система судів, спрямована на забезпечення прозорості та відкритості системи правосуддя в Україні, підвищення інформованості суспільства про діяльність судів.

Також формується Єдина централізована база даних, котра дозволить здійснювати обмін справами та документами в електронному вигляді, можливість використання різного програмного забезпечення, електронний прийом та відправку документів. Незабаром має запрацювати інформаційно-пошукова система «Судова практика» Єдиного державного реєстру судових рішень тощо.

Окрім цього, у власність держави в особі Державної судової адміністрації України передано, крім програмного забезпечення на комп'ютерні програми, права на «Веб-портал», Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (теле-

факсів) суб'єктів владних повноважень, «Сервіс підтримки діловодства».

У квітні 2012 року планується передати права на програмне забезпечення Єдиного державного реєстру судових рішень.

Окремо слід відзначити, що на базі технологій соціальних мереж була розроблена та підготовлена до впровадження професійна мережа «Феміда». З початком використання сервісів цієї мережі, таких, як ведення власного блогу, обмін думками на тематичних форумах, створення інформаційних повідомлень, використання загального документообігу судова спільнота ще більше наблизиться до європейських стандартів відкритого та неупередженого судочинства.

Здійснено також організаційні заходи щодо підключення судів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців, реєстрації баз персональних даних. Усі зазначені заходи дають змогу зекономити значні кошти з Державного бюджету України.

Державною судовою адміністрацією України створено робочу групу з питань інновацій, перед якою поставлено завдання внесення на підставі аналізу звернень користувачів пропозицій щодо удосконалення програмного забезпечення, а також загальних вимог до програми, так би мовити, її майбутньої моделі. Зокрема, триває робота над створенням та впровадженням концепції автоматизації судової влади, щодо оптимізації ЄДРСР та оновлення функціоналу КП «ДЗС», з удосконалення системи статистики, діловодства, документообігу та архівної роботи, з розробки та впровадження стандартів функціонування суду, зі створення стратегічного плану розвитку судової влади, з питань професійного розвитку і навчання в судовій сфері, з розробки та впровадження єдиної інформаційної політики судової влади, з питань бюджету та фінансування судів.

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА



УДК 347.99

ДЕЯКІ ПИТАННЯ
НОРМАТИВНОГО
ЗАКРІПЛЕННЯ
ПРИНЦИПІВ ПРАВА

Віктор ГОРОДОВЕНКО,
голова Апеляційного суду Запорізької області,
кандидат юридичних наук

Автор аналізує наукову юридичну літературу з питань поняття і основних властивостей принципів права, а також проблеми їх нормативного закріплення. Особливо підкреслюється роль судової влади у формуванні правових принципів.

Ключові слова: принцип права, ознаки принципу права, судова практика.

Дослідження загальних засад, на яких будується правова система, є актуальним у зв'язку із комплексною правовою реформою, яка триває в країні. Особлива увага реформаторів націлена на удосконалення діяльності судової гілки влади, яка є основним елементом у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Діяльність судової влади щодо реалізації наданих їй законом повноважень сприяє утвердженню й розвитку фундаментальних правових принципів, визнаних світовим співтовариством і закріплених у Конституції України. З іншого боку, побудова й функціонування цієї гілки влади засновані на цих засадах, а суд зобов'язаний їх дотримуватися при розгляді й вирішенні справ.

Отже, завданнями нашого дослідження є огляд наукової юридичної літератури з питання поняття і основних властивостей принципів права, а також проблеми їх нормативного закріплення. Особливу увагу ми приділимо ролі судової влади в формуванні правових принципів.

Термін «принцип» (від лат. *principio* — основа, начало) зазвичай тлумачиться як основне, вихідне положення певної теорії, вчення, визначальне правило діяльності [1]. Філософська трактовка поняття «принцип» визначає його як те, що

лежить в основі певної сукупності фактів або знань, із збереженням первинного відтінку — перший, основний, вихідний [2, 3]; першооснову, основне правило поведінки [4]; керівне положення чи ідею, установку в будь-якій діяльності [5].

Значний внесок у розробку проблематики принципів у праві зробили такі вчені, як С. Алексєєв, В. Тараненко, М. Гурвич, А. Колодій, В. Мамницький, А. Зайцев, А. Васильєв, А. Плешанов, Ю. Притика, С. Погребняк, В. Синюков.

У науковій юридичній літературі прин-

ципи права традиційно розглядаються як відправні положення, керівні засади, ідеї, виражені в законах, навколо яких базується вся система прав, норми, інститути і галузі права [6]. Існують підходи, відповідно до яких правові принципи — це суто наукова категорія, яка ґрунтується на правосвідомості та правовій ідеології [7]. Деякі автори зводять поняття принципу до найбільш загальної правової норми [8, 9, 10]. В. Н. Дьомін називає більше п'ятнадцяти загальних визначень принципу: «Принцип визначається і як першооснова, і як підстава, і як аксіома, і як постулат, і як передумова знання, і як керівна ідея, і як центральне поняття, і як сполучна ланка між поняттями, і як відправний пункт пояснення, і як вихідне положення теорії, і як основне теоретичне знання, і як вираження необхідності або закону явищ, і як відношення між законами, і як одна з логічних функцій закону, і як внутрішнє переконання людини й погляд на речі й т. д.» [11]. При будь-якому підході до визначення принципів права їхній зміст і призначення полягають у тому, що вони слугують фундаментом, каркасом для побудови певної правової конструкції або правової системи в цілому. Різноманіття позицій дослідників обумовлюється тим, що проблема принципів у праві має комплексний характер і її правильне вирішення можливе тільки на ґрунті міждисциплінарних досліджень.

Усе ж таки аналіз наукової літератури з цієї тематики засвідчує, що більшість авторів не відходять від розуміння принципу права як певної визначальної ідеї, яка зумовлює зміст інституту права, галузі права або окремої правової норми. Видатний теоретик права С. С. Алексєєв розглядає принципи права як виражені в праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст, основи, закріплені в ньому закономірності громадського життя [12]. На думку А. М. Колодія, принципи права є такими відправними ідеями його

існування, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу. Саме принципи права є критерієм законності й правомірності громадян і посадових осіб, адміністративного апарату та органів юстиції і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення [13]. Детально до визначення поняття принципів підійшов В. Н. Синюков, який відзначає три вихідних моменти: 1) під принципами права слід розуміти основні, вихідні положення, ідеї права як специфічного соціального регулятора; 2) принципи права необхідно розглядати як найважливіші, ключові установки законодавця, які виражають юридичну політику в державі в основних сферах суспільних відносин; 3) принципи права визначають устрій і механізми функціонування конкретних галузей й інститутів права [14].

Досить оригінально до визначення основоположних принципів підходить С. П. Погребняк, який визначає їх як систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права, і визначають її характер і напрями подальшого розвитку. При цьому автор наполягає на тому, що принцип — це нормативно визначена вимога, яка відрізняється від ідеї більшою загальністю й ширшою сферою застосування. В якості аналогії вчений співставляє поняття ідеї з концептом, а сукупність вимог — з концепцією, які можуть бути співвіднесені як елемент і система. Отже, С. П. Погребняк розглядає основоположні принципи як сукупність ідей (вимог), які визначають змістовний характер системи права

і напрями її подальшого розвитку, виконуючи таким чином системоутворюючу і системоспрямовуючу функції [15]. Аналогічного підходу дотримується О. О. Уварова, визначаючи принципи як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані в суспільстві цінності й утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [16].

Іншим дискусійним питанням у теорії права є значення принципів, яке виражається у його сутнісних характеристиках. А. М. Колодій називає такі головні ознаки принципів права: а) вони є нормативно закріплені, загальнообов'язковими, об'єктивно обумовленими історичними та ідейно-політичними категоріями; б) їх соціальною функцією є регулювання й охорона суспільних відносин; в) вони є самостійною юридичною категорією [17].

С. В. Погребняк формулює такі ознаки основоположних принципів права: 1) вони є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що властиві певній системі права; 2) у разі конкуренції між принципами при вирішенні конкретної правової ситуації вибір здійснюється не за традиційними правилами подолання колізій між нормами права; 3) найбільш загальний характер принципів права означає найвищий ступінь їх абстрагування; 4) основоположні принципи визначають змістовий характер системи права і напрями її подальшого розвитку, виконуючи таким чином системоутворюючу і системоспрямовуючу функції; 5) більша стабільність у порівнянні з правовими нормами, що означає їх незмінність протягом тривалого часу; 6) фіксація принципів у зовнішніх формах (джерелах) права [18].

Л. В. Борисова визначає принцип права через такі його характеристики: 1) ідея, що характеризує зміст права, його сутність і призначення в суспільстві; 2) ця ідея має бути притаманна дійсності, а не мислен-

ню, тобто закріплена у змісті правових норм; 3) ідея (принцип), будучи закріпленою в правовій нормі, набуває характеру загальнообов'язковості, свідчить про наявність у суспільстві саме цього напрямку розвитку [19]. Принципи, на думку Л. С. Явича, мають об'єктивний характер, що не залежить від людської свідомості, та є відповідними положеннями системи права [20].

Отже, дискусійним питанням у науковій літературі є проблема нормативного вираження принципів права. Примітно, що більшість вітчизняних і російських вчених узагалі не припускає існування принципів права поза безпосереднім нормативним змістом права [21, 22, 23]. Такої позиції дотримуються як прихильники природного права, так і адепти позитивістського праворозуміння. Єдина різниця між цими вченими полягає в тому, що перші, на відміну від других, припускають сам факт існування принципів поза правовою формою, однак таке існування допускається лише на етапі правоутворення, поки відповідна ідея або вимога вже народилася в правосвідомості або інших неправових джерелах, але ще не стала нормою права [24].

Досить влучно принципи стосовно конституційного права характеризує російська вчена Н. А. Богданова. Авторка зазначає, що принциповими можна визначити ті ідеї, що мають фундаментальне або важливе значення для розвитку правових знань, в основу яких покладається певна світоглядна позиція, закономірність, що виявлена практикою, або положення, що сформоване теоретично і є результатом наукової думки [25]. Однак очевидно, що принципи не можуть повною мірою співпадати з реальністю, наука має випереджати практику, прогнозувати її розвиток і відокремлювати правовий потенціал кожного нового правового явища, спрямовуючи динаміку формування правового процесу відповідно до висловлених і об-

ґрунтованих ідей та формуючи ці ідеї.

Сформована ідея-принцип, що виокремлена з об'єктивної реальності, є рухомою силою, імпульсом правового розвитку, а будучи закріпленою, стає фактором правового розвитку. Принципи як правові ідеї на стадії формування норм набувають нормативно-правового характеру, отримуючи закріплення в конституційному акті або законі.

Більшість дослідників принципів, виходячи із тлумачення їх як ідей правового характеру, підкреслюють нормативне закріплення (системність) принципів, а також вказують на те, що принцип є юридичним закріпленням закономірностей суспільного розвитку. В. П. Грибанов визначає їх як керівні положення права, його основні начала, що виражають об'єктивні закономірності, тенденції й потреби суспільства, визначають сутність усієї правової системи, галузі й інститути права, що мають у силу їх правового закріплення загальнообов'язкове значення [26].

Підкреслюючи важливість законодавчого закріплення принципів у нормах права, деякі дослідники поділяють принципи на такі, що закріплені в праві, й такі, що не є нормативно визначеними. Як справедливо зазначає з цього приводу Н. О. Беляєв, обидві групи принципів є категоріями надбудови, але належать до різних її частин; правові принципи, не закріплені в правових нормах, належать до правосвідомості, а правові принципи, закріплені в нормах права, стають принципами права. На цій підставі вчений робить висновок, що будь-який принцип права є правовим принципом, але не всі правові принципи є принципами права [27].

Аналіз наукової юридичної літератури свідчить, що більшість авторів визнає нормативне закріплення керівних правових засад, дискусійним залишається питання шляхів їх відображення в нормах права. Наприклад, М. А. Гурвич вказував, що за своєю юридичною сутністю основні

норми являють собою норми права більш загального і принципового змісту [28]. В. П. Грибанов категорично заперечував ототожнення правових принципів з нормами права, оскільки вважав таке ототожнення запереченням принципів як таких. На думку вченого, різниця між правовими принципами і нормами права полягає в тому, що принципи відображають сутність і соціальну природу права, на відміну від норм права, які залежать від конкретної галузі. Принципи і норми права відрізняються і за регулюючим впливом: якщо норма права визначає поведінку учасників правовідносин, то принцип охоплює також і основний зміст, характер тлумачення і застосування норм даної системи, галузі або правового інституту [29]. Водночас ніхто із вчених не заперечує тісний зв'язок і взаємообумовленість принципів і норм права.

О. О. Уварова, досліджуючи дане питання, дуже ретельно проводить межу між принципами і нормами в системі права: а) на відміну від правових норм, формування яких завершується тільки після надання їм формальної визначеності та юридичної сили державою, принципи права повністю формуються в суспільстві і обов'язково мають здобувати закріплення в джерелах права, щоб мати регулятивне значення; б) різні джерела обов'язковості принципів і норм права: якщо обов'язковий характер принципів права має своїм джерелом цінності, які знаходять вираз у принципах, то однією з основних умов набуття обов'язковості нормами права є їх відповідність принципам права; норма, що суперечить принципам права, визнається неправовою; в) у порівнянні з нормами права його принципи мають більш стабільний характер; норми права, що діють у межах одного принципу, можуть неодноразово змінюватись; принципи права, таким чином, одночасно забезпечують поєднання стабільності й динамізму правового регулювання;

г) принципи права виступають системоутворюючим елементом права, вносять єдність у всю систему норм, правове регулювання в цілому. При цьому авторка доходить дуже важливого висновку, що роль принципів права розкривається в юридичній, перш за все судовій, практиці [30].

Тут ми підійшли до цікавого запитання, яке полягає в тому, чи може бути судова практика джерелом формування принципів права? Сучасний розвиток юридичної науки і правозастосовної практики примушує дати ствердну відповідь на дане питання. Варто зауважити, що судова практика розглядається як джерело правових принципів насамперед в англосаксонській правовій системі, оскільки там саме судді формують правову норму.

Отже, проаналізуємо підхід до виділення правових принципів у Великобританії. В цій країні прецедентного права немає принципів процесу або принципів права в розумінні романо-германської правової традиції, тобто відсутній перелік певних правових засад у статутах парламенту, інших правових актах, а тим більше — у величезному масиві прецедентного права. Однак у правовій системі Англії існує низка правил, якими керуються судді вищих судів при створенні нових прецедентних норм. Вони мають назву «презумпції» та «канони» (правила) судового тлумачення статутів. Презумпції — це вихідні положення, які були напрацьовані судовою практикою і застосовуються до всіх категорій справ. Водночас деякі англійські автори тлумачать презумпції як правові принципи, що прямо не містяться в тексті закону, однак їх мав на увазі законодавець, приймаючи той чи інший закон (статут). При цьому А. М. Михайлов зазначає, що правила і канони в Англії відрізняються від аналогічних форм тлумачення законодавства в Росії (фактично російські способи тлумачення норм права є ідентичними вітчизняним). Так, якщо в російській теорії домінує теоретичний підхід, який зво-

диться до констатації різноманітних способів тлумачення нормативно-правових актів, то англійський підхід до цієї конструкції носить суто прикладний характер — англійські юристи ведуть мову лише про ті правила (способи) тлумачення, які фактично застосовуються в судовій практиці при вирішенні конкретних справ. При цьому в англійській теорії права будь-які класифікації відсутні [31].

Варто проілюструвати презумпцій-принципи англійського способу тлумачення статутів прикладом. Досить цікавою є презумпція проти звуження юрисдикції судів, відповідно до якої у випадку звуження юрисдикції англійських судів на підставі того чи іншого акта парламенту, вищий законодавчий орган держави має прямо і безпосередньо вказати на це в тексті статуту — в іншому випадку суди не будуть застосовувати такий статут. Ця презумпція логічно впливає із необмеженої, «вродженої» юрисдикції англійських судів і застосовується суддями у тих випадках, коли та чи інша категорія справ передається парламентом на розгляд третейським судам або іншим квазісудовим органам [32].

До інших презумпцій англійського права належать: а) презумпція проти встановлення кримінальної відповідальності без вини, яка означає, що вина є обов'язковою умовою цього виду відповідальності; б) презумпція проти фундаментальних змін загального права, згідно з якою судді виходять під час тлумачення статутів із тези про те, що парламент не мав намірів змінювати загальне право, а якщо мав такий намір, то має прямо вказати про це в статуті; в) презумпція проти позбавлення права власності або втручання в законні права громадян, згідно з якою закони, якими передбачається обмеження прав, суди мають тлумачити максимально обмежено; г) закон не має обов'язкової сили для монарха, якщо це прямо не визначено в тексті закону; г) презумпція тлумачення

незрозумілих аспектів законів, які встановлюють кримінальну відповідальність за злочин, на користь обвинуваченого; д) презумпція проти свавілля і зловживання владою означає, що владні або юрисдикційні повноваження державних органів мають здійснюватися безсторонньо і неупереджено; е) презумпція проти посягань на особисту недоторканність британських громадян; є) презумпція проти порушення парламентом міжнародних угод, стороною в яких є Великобританія; ж) презумпція наявності в нового складу злочину обставин, які пом'якшують або виключають відповідальність [33]. На нашу думку, з огляду на значущість вказаних положень для правозастосування, можна вважати їх принципами права, які безпосередньо застосовуються суддями під час розгляду і вирішення правових спорів. Варто також підкреслити, що описані вище принципи не мають чіткого нормативного закріплення, а вироблені судовою практикою. Це досить незвично для вітчизняного праворозуміння.

Утім вітчизняна судова практика в сучасних умовах також зазнає значного впливу суддівської правотворчості. Проявом визнання спільних цінностей країнами англосаксонської і романо-германської правових систем стало право, розроблене Європейським судом з прав людини на підставі положень Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [34]. Фактично рішення Суду на основі його багаторічної практики стали чи не єдиним джерелом правових принципів у країнах романо-германської правової традиції, які офіційно визнаються. Лише з реальним застосуванням цих правових актів у правовій системі України для прибічників природно-правової доктрини з'явилися підстави твердити про те, що джерелом принципів права є не лише закон, а й судова практика.

Верховна Рада України 17.07.1997 р. ратифікувала Конвенцію про захист прав

людини і основоположних свобод та протоколи до неї [35, 36]; 11.09.1997 р. цей документ набув для України чинності. Таким чином Конвенція набула статусу частини національного законодавства України.

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [37]. Віденською конвенцією про право міжнародних договорів встановлено правила роз'яснення останніх, згідно з якими «договір повинен тлумачитися добросовісно, відповідно до звичайного значення, яке слід надавати термінам договору в їх контексті, а також у світлі об'єкта й цілей договору (ч. 1 ст. 31); поряд із контекстом договору враховується наступна практика застосування договору, що встановлює угоду учасників щодо його тлумачення (п. б ч. 3 ст. 31)» [38].

Відповідно до ст. 19 Конвенції Європейський суд з прав людини створений для забезпечення дотримання Високими договірними сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. Юрисдикція Суду відповідно до ч. 1 ст. 32 цієї Конвенції поширюється на всі правовідносини, які стосуються її трактування й застосування цього документа та протоколів до нього. Відповідно, Суд не виконує функції національного суду та не має повноважень скасовувати або змінювати рішення національних судів. Суд також не може безпосередньо втручатися в діяльність органу влади, дія або бездіяльність якого спричинила порушення. Відповідно до ст. 46 Конвенції постанови Суду мають обов'язкову силу лише щодо тієї держави-учасника, проти якої вони були винесені.

Однак інша стаття Конвенції — ст. 32 — надає Суду право і обов'язок здійснювати офіційне тлумачення всіх її статей. Таким чином, частина рішень Суду, винесених проти інших держав, в яких

Суд здійснює тлумачення положень даної міжнародної угоди, набувають обов'язкового значення для всіх її сторін. Аналіз практики Євросуду свідчить, що саме в цих правових, правотлумачних позиціях з'являються нові, невідомі тексту Конвенції норми, які обґрунтовуються Судом на підставі аналізу останніх. Це дає підстави вченим зробити висновок, що судова практика Страсбурзького суду в результаті набуває властивостей нормативності, тобто здатності встановлювати правила загального характеру, адресовані усім державам – учасникам Конвенції і особам, які перебувають під їх юрисдикцією [39]. На цю обставину неодноразово звертав увагу і сам Європейський суд з прав людини, вказуючи, що «постанови Суду призначені не лише для вирішення справ, переданих на його розгляд, а й у більш широкому значенні – для роз'яснення, охорони й розвитку норм Конвенції, і, таким чином, для сприяння дотриманню державами обов'язків, які вони взяли на себе в якості Високих договірних сторін» [40].

Вимога про імперативність рішень Євросуду набула в Україні нормативного закріплення. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [41].

Аналіз положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини дозволяє виділити такі положення, які завдяки діяльності останнього набули статусу принципів для країн, що долучилися до цього механізму захисту прав людини. Це верховенство права, а також такі його складники, як правова визначеність і пропорційність, право особи на справедливий, незалежний і неупереджений суд, доступ до суду, заборона катування й нелюд-

ського поводження, принцип жодного покарання без закону, повага до приватного і сімейного життя, а також приватної власності, право на ефективний засіб юридичного захисту та багато інших. По суті, кожне з викладених у Конвенції та роз'яснених Євросудом прав людини можна розглядати як правовий принцип, на основі якого будується той чи інший інститут права, певна правова галузь. Загальні ж цінності, викладені в праві Євросуду, виступають фундаментом для основ конституційного ладу й демократії в Україні.

Принципи права виступають фундаментом, каркасом для побудови певної правової конструкції, правового інституту, галузі права або правової системи в цілому. Визначення принципів права як ідей або сукупності імперативних вимог, на яких базуються норми права, зумовлює їх найбільш загальний характер. Існують два підходи до визначення форми закріплення принципів права: згідно з першим (позитивістським) принципом є виключно те, що закріплено в правовій нормі, згідно з другим (природно-правовим) принципом можуть знаходити своє відображення в правовій свідомості, звичаях, традиціях та інших джерелах. Функціонування міжнародних судів, призначенням яких є захист прав людини від порушень з боку окремих держав, примирює викладені вище позиції, оскільки доводить, що принципи права можуть виникати й поширюватися у судовій практиці. Яскравим прикладом є діяльність Європейського суду з прав людини, який утворений з метою застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Цей Суд, практика якого формується під впливом засадничих положень англосаксонської та романо-германської правових систем, утворює принципи й утверджує цінності, спільні для всієї Європи, у такий спосіб зближуючи правові системи цих країн.

Використані джерела:

1. Словарь иностранных слов. — М. : Русский язык, 1985. — С. 409.
2. Короткий тлумачний словник української мови / уклад. : Д. Г. Гринчишин, Л. Л. Гумецька, В. Л. Карпова та ін. — К. : Рад. школа, 1978. — С. 214.
3. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. — К. : Головна редакція УРЕ АН УРСР, 1974. — С. 616.
4. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. — М. : Политиздат, 1987. — С. 382.
5. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатила. — М. : Русский язык, 1990. — С. 439.
6. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М. : Проспект, 2009. — С. 408.
7. Чечот Д. М. Развитие принципа материальной истины в советском гражданском процессуальном праве : тез. докл. межвузовского научного совещания / Д. М. Чечот. — Изд-во ЛГУ, 1957. — С. 23.
8. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу / М. А. Гурвич. — М. : Юрид. лит., 1957. — С. 85.
9. Мамницький В. Ю. Принцип змагальності у цивільному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. Ю. Мамницький. — Х. : Б. в., 1995. — 20 с.
10. Тараненко В. Ф. Принцип состязательности в советском гражданском процессе : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. Ф. Тараненко. — М., 1954. — С. 3.
11. Демин В. Н. Принципы как форма научного познания / В. Н. Демин. — М. : Знание, 1972. — С. 7.
12. Алексеев С. С. Знач. праця. — С. 409.
13. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 165.
14. Синуков В. Н. Понятие и принципы права // Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н. Т. Разгельдеева и А. В. Малько. — Саратов, 1993. — 4.1. — С. 66—67.
15. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008. — С. 33—37.
16. Уварова О. О. Роль принципів права в процесі правозастосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. О. Уварова. — Х., 2009. — С. 15—16.
17. Колодій А. М. Знач. праця. — С. 27.
18. Погребняк С. П. Знач. праця. — С. 27—35.
19. Борисова Л. В. Принцип разумности в российском гражданском процессе : учеб. пособ. для студ. вузов, обучающихся по спец. 030501 «Юриспруденция» / Л. В. Борисова ; под ред. Н. М. Коришунова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. — С. 25.
20. Явич Л. С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы / Л. С. Явич. — М. : Юрид. лит., 1978. — С. 45.
21. Алексеев С. С. Знач. праця. — С. 413.
22. Келина С. Г. Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев // АН СССР, Ин-т государства и права. — М. : Наука, 1988. — С. 23.
23. Тараненко В. Ф. Знач. праця. — С. 4.
24. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — С. 315—320.
25. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — М. : Юрист, 2001. — С. 165.

26. Грибанов В. П. *Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип.* / В. П. Грибанов. — М. : Статут, 2001. — С. 224–225.
27. Беляев Н. А. *Уголовно-правовая политика и пути ее реализации* / Н. А. Беляев. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1986. — С. 32.
28. Гурвич М. А. *Зазнач. праця.* — С. 25.
29. Грибанов В. П. *Зазнач. праця.*
30. Уварова О. О. *Зазнач. праця.* — С. 8–9.
31. Михайлов А. М. *Судебная власть в правовой системе Англии* / А. М. Михайлов. — М. : Юрлитинформ, 2009. — С. 272–273.
32. Там само. — С. 273.
33. Там само. — С. 273–277.
34. Уварова О. О. *Зазнач. праця.* — С. 10.
35. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. // *Голос України.* — 2001. — № 3(2503).
36. *Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції* : Закон України від 11.07.1997 р. // *Відомості Верховної Ради України.* — 1997. — № 40. — Ст. 263.
37. Конституція України від 28.06.1996 р. // *Відомості Верховної Ради України.* — 1996. — № 30. — Ст. 141.
38. *Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р.* // *Міжнародні договори України.* — К. : Право, 1997. — Т. 1. — С. 6–40.
39. *Право Європейського Союзу : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина.* — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ИД Юрайт, 2011. — С. 1080.
40. *Постановление Европейского суда по правам человека от 18.01.1978 г. по делу «Ирландия против Соединенного Королевства»* // *Електронний ресурс.* — Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/irlandiya-protiv-soedinennogo-korolevstva>.
41. *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини* : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477 // *Офіційний вісник України.* — 2006. — № 12. — Ст. 792.

Виктор Городовенко. Некоторые вопросы нормативного закрепления принципов права.

Автор анализирует научную юридическую литературу по вопросу понятия и основных свойств принципов права, а также проблему их нормативного закрепления. Отдельно выделяется роль судебной власти в формировании правовых принципов.

Ключевые слова: принцип права, признаки принципа права, судебная практика.

Viktor Gorodovenko. Some questions of normative fixing of legal principles.

The author analyses scientific legal literature on the notion and basic features of legal principles, and also the problem of their normative fixing. The role of judiciary in forming of legal principles is separately distinguished.

Key words: legal principles, features of legal principles, judicial practice.

ПОДАТКОВЕ ПРАВО



УДК 347

**ДО ПИТАННЯ ПРО
РОЗМЕЖУВАННЯ
ПОДАТКОВОГО Й
ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО
ЗОБОВ'ЯЗАННЯ****Ігор САМСІН,***Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддя Верховного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Аналізується проблема податкового зобов'язання в контексті наукової дискусії щодо імманентно цивілістичної природи самого поняття «зобов'язання». Доводиться, що міжгалузевий характер зобов'язання дозволяє його адаптацію як правової форми, в тому числі і до податкових відносин.

Ключові слова: податкові відносини, податкове зобов'язання, ознаки податкового зобов'язання.

Податкове зобов'язання є однією з вихідних податково-правових категорій. Навряд чи можна знайти в сфері податкового регулювання більш значуще явище – адже саме за допомогою реалізації механізму податкового зобов'язання забезпечується сплата податків і зборів до бюджетів, що є головною метою існування податкової системи держави.

Дослідженню сутності зобов'язальних відносин в оподаткуванні приділялося достатньо уваги у працях вітчизняних науковців і фахівців найближчого зарубіжжя – Д. В. Вінницького, С. В. Запольського, М. В. Карасьової, М. П. Кучерявенка, О. А. Ногіної, С. Г. Пепеляєва, Є. В. Порохова та інших [1, 4, 5, 6, 7, 11]. Разом із тим, незважаючи на достатню розробленість цієї теми, науці податкового права поки що бракує термінологічної єдності в зазначених питаннях. Справа в тому, що поряд із

поняттям податкового зобов'язання, вченими активно використовується споріднене з ним поняття податкового обов'язку. При цьому принципових суперечностей з приводу ознак цього явища серед науковців немає. Усі вони в цілому погоджуються, що ці відносини засновані на владних приписах держави, передбачають низку обов'язків зобов'язаних суб'єктів зі сплати податків і зборів, забезпечених механізмом державного примусу. З огляду на це причину такої жвавої дискусії слід, напев-

но, шукати не в принциповій різниці правової природи податкового зобов'язання та податкового обов'язку, а скоріше – в небажанні частини представників податково-правової науки використовувати термінологічний інструментарій, традиційно не властивий публічним галузям.

Наука являє собою досить динамічну субстанцію, й певні наукові позиції, які ще вчора вважалися неприпустимими, сьогодні є єдино правильними. Так само й концепція податкового зобов'язання, можливо, досягла межі, за якою її використання має бути визнано доцільним. Щоб дійти правильних висновків з цього питання, треба детально проаналізувати ознаки податкового зобов'язання та його структуру.

Основним аргументом противників вживання терміна «зобов'язання» у податково-правовому регулюванні є його походження, а саме – застосування його в першу чергу в цивільному праві. «Вбачається не зовсім точним застосування поняття «зобов'язання» у відносинах, що регулюються імперативними нормами. Зобов'язання характерне для договірних відносин, у яких використовуються диспозитивні методи, які розвиваються в умовах рівності суб'єктів. Податкові відносини будуються на принципах влади й підпорядкування, регулюються шляхом владних приписів з боку держави. Тому навряд чи зобов'язання може відображати природу комплексу обов'язків платника податків, що мають безумовний і першочерговий характер», – зазначає М. П. Кучерявенко [8, с. 316, 317]. Подібної позиції дотримуються й інші вчені [7, с. 172; 11, с. 26].

Показовим при цьому є те, що вказаною ознакою фактично вичерпуються аргументи противників застосування терміна «податкове зобов'язання». Це й не дивно, адже механізму зобов'язання не властиві ознаки, які б однозначно виключали можливість його застосуван-

ня в податково-правовому регулюванні. С. Г. Пепеляєв з цього приводу стверджує, що податкове зобов'язання відповідає всім рисам зобов'язання, розробленим для нього цивільно-правовою наукою [6, с. 147, 148]. Ми підтримуємо цю позицію. Попри те, що концепція зобов'язання походить із цивільно-правового регулювання, зазначимо, що сьогодні варто розглядати її скоріше як міжгалузевий феномен.

Дійсно, якщо звернутися до праць класиків правової науки, які вивчали природу зобов'язання, можна помітити, що в основу його покладено ознаки, властиві не лише цивільно-правовому регулюванню. Так, О. С. Іоффе основою зобов'язання вважав «економічний процес переміщення майна та інших результатів праці, що також має майновий характер» [3]. Н. Д. Єгоров вважає, що зобов'язальним правом регулюються відносини економічного обороту, в яких опосередковується переміщення матеріальних благ у формі товару [2, с. 10].

На нашу думку, зобов'язання являє собою міжгалузевий інститут. Найбільш загально можна визначити зобов'язання як майнове правовідношення, в межах якого боржник зобов'язаний вчинити певні дії на користь кредитора, а останній має право вимагати виконання даних обов'язків боржником [9]. Разом із тим адаптація зобов'язання як правової форми до певного виду суспільних відносин пов'язана з відповідним перетворенням цієї форми, появою специфічних ознак, які дозволяють відмежовувати, наприклад, податково-правові зобов'язання від цивільно-правових та інших зобов'язань.

Цікавою є позиція Д. А. Смірнова, який, порівнюючи цивільно-правове та податково-правове зобов'язання, розмежовує їх за декількома критеріями. За підставами виникнення відносин вчений вбачає досить істотні відмінності. У той час як цивільно-правове зобов'язання виникає на підставі договорів, односторон-

ніх угод, адміністративних актів (актів державних органів та органів місцевого самоврядування, які передбачені законом як підстави виникнення цивільних прав та обов'язків), у разі заподіяння шкоди (делікти) та інших неправомірних дій, інших дій громадян та юридичних осіб, подій, підставою виникнення податково-правового зобов'язання є лише закон [10].

Навряд чи можна погодитися з такою інтерпретацією. Перш за все, закон є передумовою виникнення будь-яких правовідносин – без відповідної норми права, закріпленої в законодавчому акті, що регулює ті чи інші відносини, неможливе виникнення ні податкового, ні цивільного зобов'язання. Але однієї тільки законодавчої норми недостатньо. Для виникнення правовідносин необхідно ще й настання юридичного факту – дії чи події, описаної в диспозиції правової норми, яка активує механізм правового регулювання. У цивільному праві цю дію або подію може бути описано як у законі, так і в договорі, у той час як за податково-правового регулювання, як правило, посилення на юридичні факти, що породжують зобов'язальні відносини, міститься в тексті закону. Цими фактами можуть бути придбання майна, отримання доходу, перетин товаром митного кордону. Але при цьому, незважаючи на заздалегідь установлену в законі низку обов'язків стосовно податків і зборів, платник як суб'єкт має проявити певну поведінку (дії чи бездіяльність), аби його поведінка підпала під регулювання цими нормами. Таким самим чином платник може й відмовитися від податкового зобов'язання. Зокрема, якщо він конче не бажає брати участь у зобов'язальних правовідносинах з приводу сплати податку на доходи фізичних осіб, він може відмовитися від отримання доходу.

Проводячи подальше розмежування зобов'язальних відносин у цивільному та податковому праві, предметом регулювання цивільно-правового зобов'язання

Д. А. Смірнов називає майнові та пов'язані з ними особисті немайнові права, в той час як предметом податкових зобов'язальних відносин є грошові кошти [10]. Слід звернути увагу на те, що цей приклад, з позиції автора, мав слугувати аргументом на користь тези про відмінність правової природи податкового й цивільно-правового зобов'язання, у той час як насправді він є підтвердженням їх схожості. Річ у тому, що в розумінні Цивільного кодексу України гроші визнаються речами, а згідно з його ст. 190 майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [12]. Крім того майнова природа зобов'язальних відносин є загальною характеристикою будь-якого зобов'язання, а не тільки цивільно-правового.

Безумовно, головною відмінністю податкового та цивільно-правового зобов'язання є різний характер суспільних відносин, у яких вони виникають. У той час як цивільно-правові відносини засновані на рівності, автономії волі сторін, публічні відносини засновані на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій. Разом із тим така різниця в характеристиці зобов'язальних відносин не свідчить про принципову відмінність податкового та цивільно-правового зобов'язання, адже вона впливає з особливостей методу регулювання, а не зобов'язального механізму. Навпаки, можливість існування однієї моделі в настільки різних відносинах свідчить про те, що вона вкладається фактично у будь-який правовий режим, а тому є універсальною.

Реалізуючись у тій чи іншій сфері суспільних відносин, правовідношення зобов'язання набуває особливостей, характерних для відповідної галузі права чи правового інституту. Якщо уважно проаналізувати ознаки податкового зобов'язання, можна дійти висновку, що серед них навряд чи можна знайти багато таких, які не властиві іншим

зобов'язальним правовідносинам, у тому числі й цивільно-правовим.

М. В. Карасьова наводить перелік ознак податкового зобов'язання, водночас властивих і цивільно-правовим зобов'язанням [4, с. 275, 276], з приводу яких варто, на нашу думку, зробити низку зауважень:

1) **майновий характер.** Ми вже зупинилися на тому, що податкове зобов'язання, як і цивільне, пов'язане з передачею майна, у випадку податкового зобов'язання – грошових коштів на користь суб'єкта публічної влади;

2) **відносний характер.** Щодо цього М. В. Карасьова зазначає: «...враховуючи, що податкове зобов'язання у своїй економічній основі опосередковує процес розподілу майна (у вартісній формі), останній може бути здійснений тільки адресно, строго визначеним, а не будь-яким особам» [4, с. 275]. Складно сказати, що саме авторка розуміє під «відносним характером» податкового зобов'язання. Не дуже допомагає при цьому й посилання на економічну природу процесу розподілу майна;

3) **являє собою правовідносини активного типу,** тобто платник податку зобов'язаний учинити дію – сплатити податок. Знову таки, обов'язок зі сплати податку або збору є центральним елементом податкового зобов'язання, але не єдиним;

4) **сторони зобов'язального правовідношення строго визначені.** Навряд чи це можна розглядати як специфічну ознаку правовідносин податкового або цивільно-правового зобов'язання. Ця характеристика скоріше властива родовому поняттю зобов'язання, яке існує між чітко визначеними суб'єктами, на відміну від, наприклад, права власності, де права власника відповідають обов'язки невизначеного кола осіб.

Що стосується таких характеристик податкового зобов'язання, як цілеспрямованість (спрямованість на формування публічних фондів) і гарантованість (озна-

чає наявність встановлених законом санкцій, які є спонуканням до виконання), то навряд чи вони являють собою специфічні ознаки зобов'язання взагалі. Скоріше це ознаки, що властиві правовому регулюванню в цілому. По-перше, воно здійснюється завжди з метою гарантування забезпечення певних законних прав, свобод та інтересів членів суспільства. По-друге, правове регулювання, на відміну від інших соціальних регуляторів, завжди спирається на механізм державного примусу.

Набагато більше нам імпонує перелік ознак податкового зобов'язання, наведений Є. В. Пороховим [13, с. 83]:

1) податкове зобов'язання найчастіше є грошовим;

2) уповноваженою особою завжди виступає держава, якій завжди протистоять конкретні особи;

3) податкове зобов'язання завжди характеризується вчиненням зобов'язаними особами активних дій;

4) завжди має односторонній характер;

5) є строковим, тобто виникає й існує протягом певного строку;

6) належить до категорії зобов'язань, що періодично виникають;

7) має односторонньо-владний характер, тобто є за своїм характером публічно-правовим і виникає з ініціативи тільки однієї сторони – держави.

У цілому погоджуючись із цим переліком ознак податкового зобов'язання, хотілося б іще раз наголосити на тому, що хоча податкове зобов'язання і є значною мірою «нав'язаним» платнику державою, вступає платник у такі правовідносини свідомо, набуваючи об'єкти оподаткування. Тобто не тільки реалізація обов'язків, що складають зміст зобов'язання, потребує від платника активних дій, а й виникнення правовідносин зобов'язання без активних дій платника неможливе.

Таким чином, з огляду на відсутність принципових відмінностей між природою зобов'язальних відносин у податковому та

цивільному праві, слід констатувати, що зобов'язання є міжгалузевою категорією й може застосовуватися не тільки в цивіль-

ному праві, а й в інших галузях та інститу-тах права, зокрема в податково-правовому регулюванні.

Використані джерела:

1. Винницький Д. В. Налоговое обязательство и система налогового обязательственного права / Д. В. Винницький // Законодательство. – 2003. – № 7.
2. Егоров Н. Д. Понятие, система и основания возникновения обязательств / Н. Д. Егоров // Гражданское право: учебник Ч. I / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 1998.
3. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М., 1975.
4. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М. : НОРМА, 2001.
5. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: в 6 т. Т. 3. / Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас-Право, 2005. – 600 с.
6. Налоговое право: учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 2003.
7. Налоговое право России: учебник / М. В. Кустова, О. А. Ногина, Н. А. Шевелева ; отв. ред. Н. А. Шевелева. – М., 2001.
8. Податковий кодекс України: постановий коментар : у 2 ч. Ч. 1. / В. В. Білоус, Л. К. Воронова, О. О. Головашевич та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2011.
9. Полищук И. С. Правовая категория «налоговое обязательство»: возможность и необходимость использования в российском праве // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://naloglib.net/024/pravovaya-kategoriya-nalogovoe-obyazatelstvo-vozmozhnost-i-neobkhodimost-ispolzovaniya-v-rossiis?page=0,0>.
10. Смирнов Д. А. Правовая природа обязанности по уплате налога / Д. А. Смирнов. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://naloglib.net/030/pravovaya-priroda-obyazannosti-po-uplate-naloga?page=0,0>.
11. Храбров А. О. Правове регулювання: виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук / А. О. Храбров. – Х., 2004.
12. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
13. Порохов Е. В. Теория налоговых обязательств / Е. В. Порохов. – Алматы, 2001.

Игорь Самсин. К вопросу о разграничении налогового и гражданско-правового обязательства.

Автор анализирует проблему налогового обязательства в контексте общенаучной дискуссии о сугубо гражданско-правовой природе обязательства. Доказывает, что обязательство как межотраслевая правовая форма может быть адаптировано в том числе и к налоговым отношениям.

Ключевые слова: налоговые отношения, налоговое обязательство, признаки налогового обязательства.

Igor Samsin. On issue of delimitation of tax and civil obligations.

The Author analyzes the issue of tax obligation in the context of scientific discussion about strictly civil nature of the notion of obligation itself. At the same time the article proves that intra-branch character of obligation makes it possible to adjust this legal form for tax relations as well.

Key words: tax relations, tax obligations, features of tax obligation.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 342.922 : 347.994 (477)



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

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У статті аналізуються проблеми які виникають під час здійснення виконавчого провадження. Запропоновано перейняти досвід Німеччини щодо використання поняття «адміністративний акт». Обґрунтовані зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо підвідомчості (юрисдикції) оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби.

Ключові слова: оскарження, адміністративний акт, державна виконавча служба, публічна адміністрація, адміністративний суд, господарський суд, Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України.

У чинному національному законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному) для фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин передбачено вдосталь механізмів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. До переліку такого законодавства, поза усяким сумнівом, можна віднести Конституцію України, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, закони України «Про виконавче провадження», «Про звернення громадян».

Утім така кількість нормативно-правових актів, котрі безпосередньо урегулюють процедуру оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби не те, що забезпечує якісну охорону і захист суб'єктивних прав, свобод, закон-

них інтересів учасників виконавчого провадження, а навпаки, лише ускладнює їх захист. Наприклад, найбільш поширеним питанням, яке постає під час судового розгляду й вирішення адміністративних справ, є правильне визначення підвідомчості (або як ще її називають в адміністративному процесуальному праві України – юрисдикції) правової суперечки, відповідачем у якій є державна виконавча служба. До переліку складнощів, котрі виникають під час здійснення виконавчого провадження й застосування відповідного законодавства можна також віднести:

- правильність застосування державною виконавчою службою норм матеріального права під час здійснення виконавчого провадження [1];
- складом якого суду слід розглядати та вирішувати справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби [2];
- чи належить до компетенції адміністративних судів розгляд справ із приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, ухвалених (вчинених) під час примусового виконання виконавчих написів нотаріуса [2];
- якому суду територіально підсудні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби за позовами органів державної влади або місцевого самоврядування [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень загального суду [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень господарського суду [2].

Намагаючись запропонувати власне бачення розв'язання цих та інших проблем оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, насамперед

хотілося б звернутися до закордонного досвіду й надбань науки адміністративного права.

Так, більш спрощеною є характеристика адміністративної діяльності публічної адміністрації в науці і практиці адміністративного права Німеччини. У системі дій органів публічної адміністрації інституту адміністративного акта тепер і в майбутньому надаватимуть особливого значення. Це стосується масових заходів у галузі соціального та фінансового публічного адміністрування, комплексних ситуацій у господарсько-адміністративному праві й у праві публічної адміністрації захисту навколишнього середовища. Зокрема, визнається що проявом самостійного здійснення публічного адміністрування є адміністративний акт, завдяки якому публічна адміністрація отримує в своє розпорядження інструмент із системними наслідками, визначеними відповідно до вимог правової держави. Він (адміністративний акт) надає в розпорядження органів публічної адміністрації жорстку, озброєну виконавчим правом можливість на одностороннє втручання, яка набуває особливої додаткової актуальності. У різноманітних ситуаціях адміністративного правозастосування адміністративний акт аж ніяк не покриває лише ті випадки, в яких закон виконується у спосіб, наблизений до ідеалу. Більшою мірою адміністративний акт потрібен як форма конкретизації у тих випадках, коли закон уповноважує на подальше визначення змісту відносин. Це, наприклад, виявляється в врегулюванні щоденних загрозливих ситуацій за допомогою розпоряджень поліції. Адміністративний акт знижує рівень невизначеності й створює фактичний стан, на який може надійно орієнтуватися пізніше регулювання [3, с. 385, 387, 388]. Свого часу, видатний український, російський адміністративіст А. І. Єлістратов писав, що під іменем юридичного акту розуміється будь-яка діяльність, котра вказує на чію-небудь волю викликати правові

наслідки. У такому акті проявляється не будь-яка уявна державна чи інша подібна воля, а саме дійсна (реальна) воля людських індивідів. Вона може бути волею однієї певної людини чи узгодженою волею декількох чи багатьох людей. Аби скласти юридичний акт, воля має бути виказана назовні; таким чином юридичний акт є волевиявленням, вираженням волі. Адміністративним актом визнається той публічний акт, яким здійснюється адміністративна функція. Отже, адміністративний акт по своїй суті – акт управління, спрямований на встановлення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин чи станів [4, с. 243, 245, 279].

Тож, зважаючи на досвід діяльності публічної адміністрації у Федеративній Республіці Німеччині, догматично точно сформований інститут адміністративного акту, впорядковану систему наслідків функціонування цього інституту, пропонуємо в основу визначення публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) покласти не передбачені Кодексом адміністративного судочинства України “рішення, дії, бездіяльність”, а саме “адміністративний акт”, який узагальнено позначить усі без винятку прояви, факти публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень). Запровадження в науковий обіг поняття і вчення про адміністративний акт, його використання в національному, зокрема, адміністративному процесуальному законодавстві, сприятиме спрощенню тлумачення й застосування норм права, визначення підвідомчості й підсудності адміністративних справ (публічно-правових суперечок) адміністративним судам. Відповідно, переконані, що настав час принципово переглянути узвичаєне у вітчизняній адміністративно-правовій науці вчення про форми і методи державного управління, котре є не чим іншим як спадком ще архаїчної науки радянського адміністративного права [5, с. 272 – 299].

Запровадження в національне законодавство поняття “адміністративний акт” сприятиме запобіганню появі деяких прикладних складнощів, які трапляються у правозастосовній діяльності судів. Наприклад, ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України передбачає можливість оскарження лише дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби. Натомість учасники виконавчого провадження, згідно цієї процесуальної норми, позбавляються можливості оскаржити рішення цієї служби. Однак, як уже було доведено, адміністративний акт – категорія, яка охоплює усі можливі прояви як діяльності, так і бездіяльності виконавчої служби – рішення, дії, бездіяльність. Таким чином, якби у змісті ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України предметом оскарження був визначений адміністративний акт, то скаржник-учасник виконавчого провадження без будь-яких обмежень міг би оскаржити будь-які вольові факти поведінки (бездіяльності) виконавчої служби [6].

Зрештою ця ж норма Господарського процесуального кодексу України не передбачає можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця – посадової особи державної виконавчої служби, що без усякого сумніву суперечить нормам Конституції України й Кодексу адміністративного судочинства України.

Показово, що Вищий адміністративний суд України таким чином роз'яснив особливості оскарження дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: “Крім того, судам варто враховувати, що приписами Господарського процесуального кодексу України передбачено лише можливість оскарження дій та бездіяльності державної виконавчої служби, що ж до оскарження рішень, то така можливість відсутня. Тому оскарження рішень державної виконавчої служби під час виконання рішень господарських судів належить до юрисдикції адміністративних судів” [7].

Не забезпечує національне законодавство (Закон України “Про виконавче провадження”, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України) дієвий захист законних інтересів суб’єктів, які хоча й не є учасниками виконавчого провадження (треті особи), але на законні інтереси яких негативно впливають рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби. Прикладом може слугувати рішення місцевого господарського суду про стягнення 151 000 гривень. Виконуючи це рішення, державний виконавець наклав арешт на майно боржника, яке вартістю 51,7 мільйона гривень перебувало у заставі банківської установи. Не маючи можливості вільно розпоряджатися заставним майном, банк звернувся до господарського суду, який ухвалив рішення про відмову у відкритті провадження за позовом банку щодо скасування рішення виконавця про накладення арешту на 51,7 мільйона гривень. Рішення суду обґрунтовувалося тим, що згідно ст. 10 Закону України “Про виконавче провадження” банк не є учасником виконавчого провадження, тож не вправі оскаржувати дії чи бездіяльність державного виконавця. Звісно, що рішення державної виконавчої служби суб’єкти, які не є учасниками виконавчого провадження, можуть оскаржити до адміністративного суду за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, однак чи не ускладнюватиме й не затягуватиме таке оскарження примусове виконання рішення господарського суду, якщо зважити на ту обставину, що у наведеному прикладі зацікавлена особа – банк зі скаргою на рішення державного виконавця про накладення арешту помилково звернулася не до адміністративного, а до господарського суду.

Вищий адміністративний суд України роз’яснив, що водночас судам необхідно враховувати, що статтею 121-2 Господарського процесуального кодексу України та

статтею 383 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року визначено обмежене коло осіб, які мають право оскаржити рішення, дії та бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у господарських та цивільних справах відповідно у порядку господарського та цивільного судочинства, а тому спори за зверненням інших осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби при виконанні зазначених судових рішень належать до юрисдикції адміністративних судів [7].

Прикметно, що чи не вперше в історії існування української держави та її законодавства можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби була врегульована Цивільним процесуальним кодексом УРСР 1963 року. Вказані норми кодексу 1963 року майже кількісно та змістовно відповідають нормам Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, які закріплюють оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Тож ми схильні вважати, що законодавець вкотре вказані цивільні процесуальні норми безпідставно відтворив у новому кодексі, котрий урегулює принципово інші правовідносини, аніж ті, що називаються публічно-правовими.

Судова практика з публічно-правових суперечок знає випадки коли, позовна заява, подана щодо державного виконавця, судом не розглядалася, оскільки ця особа (тобто виконавець) звільнялася зі служби, а позовні вимоги, відповідно, не могли бути задоволені. Як відомо, національне законодавство не передбачає правонаступництва у публічних правовідносинах, зокрема, за участю юридичної й фізичної особи. Відтак ще однією складністю, яка об’єктивно може виникнути під час виконавчого провадження, є визначення суб’єкта, який має виконувати обов’язки відсутнього відповідача. Як нам вбачається, розв’язання цієї проблеми полягає в передбаченні у нормах матері-

ального права (нормах Адміністративного процедурного кодексу України) обов'язку юридичної особи-публічної адміністрації нести відповідальність за рішення, дії, бездіяльність посадової особи цієї юридичної особи.

Також укотре хотілося б звернути увагу на принципову помилковість використання у КАС України, інших нормативно-правових актах таких понять і категорій, як “управління”, “управлінські функції”, “владні управлінські повноваження”. Саме ці словопоеднання використовуються законодавцем для позначення діяльності державної виконавчої служби, інших представників публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень). Однак, як уже вказувалося і нами, й іншими представниками сучасної адміністративної та адміністративної процесуальної науки – зміст діяльності будь-якого суб'єкта публічної адміністрації набагато ширший від управління й може проявлятися у вигляді: 1) функцій управлінського змісту; 2) функцій регуляторного змісту; 3) функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 4) функцій загально-організаційного змісту; 5) заходів адміністративно-примусового змісту; 6) діяльності договірною змісту.

Стан правового регулювання оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби та обґрунтування їх розгляду загальними, господарськими, адміністративними судами в Україні нагадує нам намагання членів великої родини розділити спадщину. Попри усі намагання правильно й справедливо здійснити такий розподіл обов'язково лишаться невдоволені, ображені. Подібна ситуація притаманна і для судів, до яких можуть оскаржуватися рішення, дії, бездіяльність державної виконавчої служби. Єдиним порятунком у справі забезпечення однакового й справедливого застосування законодавства про оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, на нашу думку,

є визначення єдиного суду загальної юрисдикції, уповноваженого здійснювати правосуддя у таких справах.

Таким чином, завершивши розкриття лише деяких особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби ми можемо підвести такі підсумки:

1. Оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби нині в Україні регулюється різними нормативно-правовими актами, які передбачають різні правила оскарження, встановлюють різну підвідомчість справ щодо оскарження таких актів, визначають різні судові інстанції, уповноважені на здійснення судочинства у таких справах. Безсумнівно, що такий порядок оскарження не гарантує учасникам публічних правовідносин однозначне сприйняття ними механізмів судового захисту своїх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Особам, обізнаним із діючим законодавством й правилами здійснення в державі правосуддя, вкрай складно у таких умовах оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби правильно застосувати відповідні норми Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України. Годі вже щось говорити про правильність поведінки учасників правовідносин, котрі не мають фахової юридичної підготовки.

2. Процедура оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби має бути простою, доступною й регулюватися єдиним нормативно-правовим актом – Кодексом адміністративного судочинства України. Так само має бути визначено єдиного суб'єкта, уповноваженого здійснювати правосуддя у справах щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби – адміністративний суд. Більше того, ми певні, що українське суспільство,

юридична громада й надалі матимуть проблеми щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби, допоки такі справи розглядатимуться різними судами, за правилами різних нормативно-правових актів. Відтак слід прагнути до спрощення процедури оскарження цих актів, її правової регламентації й скорочення кількості судів, повноважних розглядати й вирішувати спори за участю державної виконавчої служби.

3. Зрештою зміст процесуальних кодексів – Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України має бути узгоджений щодо суб'єктів, судів, особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби, а зі змісту Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України варто виключити норми, які урегульовують інститут оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, її посадових осіб.

4. Нагальним є ухвалення Адміністративного процедурного кодексу України, який має урегульовувати правовідносини

між публічною адміністрацією, фізичними і юридичними особами, зокрема, строки звернення до адміністративного суду в разі порушення публічною адміністрацією публічних прав, свобод, законних інтересів фізичної особи; зміст, види публічних актів публічної адміністрації.

5. Враховуючи принцип спеціалізації побудови система судів загальної юрисдикції, переконані, що варто відмовитися від законодавчого врегулювання й практики розгляду та вирішення судами загальної юрисдикції одночасно цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, справ про адміністративні правопорушення (ст.ст. 17, 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [12]. Про яку спеціалізацію судів може йти мова, коли один суддя одночасно має розглядати сотні (якщо не тисячі) справ різних юрисдикцій? Напевно, у вказаному Законі доцільніше було б передбачити розгляд однієї категорії справ винятково або однією судовою палатою, або одним суддею конкретного суду загальної юрисдикції. Лише в такому разі можна вести мову про дотримання принципу спеціалізації побудови вітчизняної системи судів.

Використані джерела:

1. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v781_760-10.

2. Лист Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2009 року № 1276/10/13-09 // Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1276760-09>.

3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання:

основні засади та завдання систематики адміністративного права / Еберггард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероблене та доповнене. – К. : “К.І.С.”, 2009. – 552 с.

4. Елистратов А. И. Основные начала административного права /А. И. Елистратов. – Симферополь : “Оригинал М”, Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія :

В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

6. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.

8. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр. : с. 439 – 475.

8. Про виконавче провадження : Закон

України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

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

10. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40 – 41, 42. – Ст. 492.

11. Цивільний процесуальний кодекс УРСР від 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.

12. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 – 42, № 43 – 45. – Ст. 529.

Владимир Бевзенко. Особенности обжалования административных актов государственной исполнительной службы.

В статье анализируются проблемы, возникающие во время осуществления исполнительного производства. Предложено перенять опыт Германии относительно использования понятия «административный акт». Обоснованы изменения к Хозяйственному процессуальному кодексу Украины, Гражданскому процессуальному кодексу Украины, Кодексу административного судопроизводства Украины о подведомственности (юрисдикции) обжалования административных актов государственной исполнительной службы.

Ключевые слова: обжалование, административный акт, государственная исполнительная служба, публичная администрация, административный суд, хозяйственный суд, Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины.

Volodimir Bevezhenko. Particular qualities of appealing administrative acts of State enforcement service.

The article deals with difficulties arising during the enforcement execution. It is recommended to adopt the German experience in applying the notion «administrative act». Some alterations are offered to make in Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine. These alterations regard the jurisdiction of appealing administrative acts of State enforcement service.

Key words: appealing, administrative act, State enforcement service, public administration, administration court, economic court, Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗАКОННОСТІ ПІД
ЧАС ОСКАРЖЕННЯ
НОРМАТИВНО-
ПРАВОВИХ АКТІВ****Ярослава РЯБЧЕНКО,***асистент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Стаття присвячена дослідженню способів забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів. Варто відзначити, що поняття «законність» має 2 основні підходи до визначення природи цього терміну. Встановлено, що для даної категорії справ характерні наступні способи забезпечення законності: звернення, контроль, нагляд. Проаналізовано проблеми, які виникають під час використання такого способу, як контроль.

Ключові слова: законність, способи забезпечення, оскарження, нормативно-правовий акт, звернення, контроль, нагляд, заходи процесуального примусу.

Під час прийняття рішень органами виконавчої влади забезпечення законності регламентується значною кількістю законодавчих та підзаконних актів, визначальне місце серед яких займає Конституція України. Так, Основним Законом нашої країни передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією й законами України. Іншими словами, всі органи державної влади у своїй діяльності мають спиратися на санкціоновані державою норми. Відзначимо, що останні не лише самі діють відповідно до законів, а й виконують, так би мовити, зворотню функцію – забезпечують додержання законності як окремими громадянами, так і різними організаціями, установами тощо.

У юридичній літературі поняття «законність» має багатоаспектний характер та визначається як: суворе й неухильне додержання та виконання законів усіма органами держави, установами й громад-

ськими організаціями, посадовими особами і громадянами [1, с. 180]; режим неухильного виконання законів і заснованих на них правових актів, за допомогою чого забезпечується загальнообов'язковість

юридичних норм у суспільстві й державі [2, с. 43]; принцип права, що виражає демократичний режим суспільства і складається із сукупності вимог суворого й неухильного дотримання всіма суб'єктами законів і заснованих на них підзаконних актів [3, с. 226]; режим діяльності (поведінки) суб'єктів права матеріально зумовлений, що характеризується правовою єдністю й полягає в належній реалізації останніми положень правових законів у всіх без винятку сферах суспільних відносин [4, с. 220 – 237]; обумовлене закономірностями суспільного розвитку комплексне соціально-правове явище, що складається з 3-х взаємозв'язаних складників – принципу, методу й режиму існування держави та полягає в розумінні й суворому і неухильному виконанні всіма суб'єктами правовідносин вимог законодавчих актів, які повинні відповідати принципу справедливості права в процесі як правотворчості, так і правореалізації [5, с. 44 – 50].

Спираючись на наведені вище дефініції цього терміну, науковці сформувавши два основні підходи до визначення його природи. Перший слід пов'язувати з функціонуванням законності як системи нормативних вимог до побудови системи правового регулювання в державі і, відповідно, реалізації правотворчої діяльності (це – нормотворчий аспект). Другий підхід передбачає усвідомлення законності з точки зору її потенціалу для забезпечення правопорядку в суспільстві (це – аспект, пов'язаний з реалізацією права). Саме в останньому значенні законність виступає режимом (станом) діяльності всіх без винятку державних органів, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно й неухильно дотримуватися положень чинних законів України [6, с. 61 – 68].

Не менш важливим у даній статті є дослідження форм забезпечення законності,

які безпосередньо стосуються оскарження нормативно-правових актів. Різницю між охороною і забезпеченням законності досить чітко встановила М. Н. Марченко. На її переконання, охорона (захист) законності пов'язана з її порушенням, а забезпечення – з профілактикою таких порушень та її зміцненням [7, с. 284]. Для того, аби законність діяла в нашій державі, необхідно використовувати способи її забезпечення. Під забезпеченням законності, як свідчать останні наукові дослідження, мається на увазі діяльність відповідних державних формувань, спрямована на наступне: недопущення порушень у діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, додержання вимог і приписів, закріплених у чинних законах і підзаконних актах, якими вони користуються в своїй повсякденній роботі; виховання працівників апарату управління шляхом суворого дотримання законності й державної дисципліни; своєчасне й оперативне виявлення, припинення й поновлення порушених прав, забезпечення законних інтересів громадян і громадських організацій; установлення причин та умов, що сприяють порушенню законності; притягнення до відповідальності винних у порушенні законності й дисципліни; розробку і прийняття заходів, спрямованих на усунення причин та умов порушення законності й дисципліни; створення умов невідворотності відповідальності у випадках їх порушення [8, с. 605; 9 с. 37].

У державному управлінні законність, з погляду В. М. Гаращука, забезпечується різними способами, основними з яких є контроль, нагляд і звернення громадян [10, с. 6]. У нашому дослідженні ми приєднуємося до думки наведеного вище науковця і вважаємо, що дані способи активно діють під час оскарження нормативно-правових актів.

Окреслюючи такий спосіб забезпечення законності як звернення громадян, слід сказати, що під ним правознавець визнає

особливий спосіб забезпечення законності, який полягає в тому, що ініціатором перевірок у цьому разі виступають не державні утворення і навіть не громадські об'єднання, а окремі фізичні особи, а також самі громадяни, не маючи адміністративно-владних повноважень, ніяких перевірок або інших контрольних дій не здійснюють [10, с. 121]. Відповідно до ст. 40 Конституції України та Закону України «Про звернення громадян» усі мають право направляти звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а також громадянин не позбавлений права звернення в суд. Можна зазначити, що під час оскарження нормативно-правових актів законність забезпечується через звернення у випадках, коли особа подає апеляційну чи касаційну скаргу, в якій фактично просить усунути порушення, що вплинули на постановлене у справі рішення. Зауважимо, що Кодексом адміністративного судочинства України урегульовано звернення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки до суду, і такі особи мають право оскаржити в апеляційному або касаційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково. У справах з оскарження нормативно-правових актів є виняток: відповідно до ч. 6 ст. 171 та ч. 3 ст. 171-1 Кодексу адміністративного судочинства 171-1 України, якщо оголошення про відкриття провадження у справі опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі в її розгляді, залишаються без розгляду. Зауважимо, що є остаточними, тобто не підлягають перегляду, рішення, ухвалені Вищим адміністративним судом України за результатами розгляду

скарг на акти Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

У контексті статті, варто зосередити увагу на дослідженні контролю як способу забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів. Спираючись на думку В. М. Гаращука, слід зазначити, що контроль – це явище соціальне, неоднозначне, що тлумачиться як сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів з притягнення до правової відповідальності винних осіб [10, с. 54].

Контроль у державному управлінні можна класифікувати за органами, які його здійснюють, тобто контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян. Забезпечення законності за допомогою судового контролю під час оскарження нормативно-правових актів здійснюється у двох напрямках: за видом суду та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В Україні судочинство здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, в тому числі спеціалізовані суди, які виконують, відповідно, й контрольні функції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. В свою чергу апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів

(місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають в межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. А Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Щодо Верховного Суду України, то він переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. Виходячи з викладеного вище, можна сказати, що контроль проявляється в можливості перегляду рішень кожної ланки судової системи, тобто контроль за діяльністю місцевих загальних судів як адміністративних та окружних адміністративних судів здійснює апеляційний суд (перегляд рішень в апеляційному порядку), потім касаційний суд (перегляд рішень в касаційному порядку), і насамкінець – Верховний Суд України (перегляд рішень після їх перегляду в касаційному порядку).

При розгляді справ з оскарження нормативно-правових актів суди здійснюють пряму форму втручання, тобто суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, якщо судові рішення ухвалені не на його користь, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За результатами розгляду звіту або в разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу, спираючись на ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України. 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 заробіт-

них плат. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду й подати звіт про її виконання. В свою чергу особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву 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. Однак у зазначеній вище нормі не йдеться про те, що означає зобов'язання суб'єкта владних повноважень, де воно повинно міститися – в тексті постанови або ухвали (у вигляді окремого процесуального документа або в ухвалі, яка заноситься до журналу судового засідання), чи в резолютивній частині постанови суду. Таке непередбачене звітування суб'єкта владних повноважень вважаємо недоліком Кодексу адміністративного судочинства України.

З огляду на вищевикладені міркування можна констатувати, що через контроль забезпечується законність, насамперед на стадії виконання рішення у справі, коли суд має спостерігати за реалізацією ухваленого ним рішення. Спираючись на викладене, Кодекс адміністративного судочинства України, вважаємо, слід доповнити положенням, відповідно до якого резолютивна частина рішення у справі з оскарження нормативно-правового акта має обов'язково вміщувати вказівку про надання суду відповідачем звіту щодо виконання ухваленого не на його користь рішення.

Перейдімо до дослідження нагляду як способу забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів. В. М. Гаращук, наприклад, розглядає його як юридичний аналіз стану справ з додержанням законності й дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність

юридичної чи посадової особи, громадянина [10, с. 54].

Прокурор під час здійснення представницької діяльності може за фактами порушення суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів громадянина, який неспроможний з тих чи інших причин самостійно захистити чи реалізувати процесуальні повноваження, і коли відновлення цих прав не було досягнуто заходами винесення протесту, має застосовувати необхідні дії для оскарження відповідного рішення до адміністративного суду і брати участь у розгляді такої категорії справ. Аналіз матеріалів практики засвідчив, що з 50-ти вивчених нами справ з оскарження нормативно-правових актів була лише одна справа (№ 10-375) за позовом Генеральної прокуратури України до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, третя особа – Українська асоціація інвестиційного бізнесу про скасування п. 3 розділу IV Положення про склад та структуру активів інституту спільного інвестування, затвердженого рішенням ДКЦПФР від 11 січня 2002 р. №12 [11], а у справі № 3-177 за позовом Міжрегіональної академії управління персоналом до Міністерства освіти і науки України про скасування наказу та зобов'язання вчинити дії в якості 3-ої особи була залучена прокуратура м. Києва [12].

Особливістю позовних заяв, які подаються прокурором до адміністративного суду в інтересах захисту прав громадянина, є те, що в них, на відміну від звернень інших повноважних ініціаторів судового процесу (тобто позивачів у матеріальному розумінні), має міститися також обґрунтування обставин: чому відповідний громадянин сам не може звернутися до адміністративного суду. Неспроможність самостійного захисту таким громадянином своїх прав чи реалізації повноважень може бути підтверджена прокурором шляхом приєднання до позовної заяви відповідних письмових доказів (медичного висновку

про стан здоров'я заінтересованої особи, що виключає її можливість звернення до суду; копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмеженою у дієздатності тощо) [13, с. 7, 8].

Представниками науки адміністративного права зроблені перші спроби охопити теоретичним розумінням положення адміністративного процесуального судового провадження з приводу того, що позивач може просити від адміністративного суду, подаючи адміністративний позов [14, с. 81 – 84]. В цілому відповідні узагальнення можуть використовуватися і під час підготовки адміністративного позову в інтересах громадянина прокурором. Зокрема, захищаючи в адміністративному судовому процесі інтереси громадянина в передбачених законом випадках, прокурор може формулювати в резолютивній частині адміністративного позову такі позовні вимоги: 1) скасувати або визнати нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю або окремі його положення; 2) зобов'язати відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язати відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнути з відповідача кошти для відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю; 5) виконати зупинену чи не вчинену дію тощо. Отже, нагляд як спосіб забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів реалізується через участь у даному провадженні як представника прокурора, який, на відміну від осіб, уповноважених на представництво в адміністративному процесі, вправі здійснювати закріплені повноваження на будь-якій стадії досліджуваного провадження.

До зазначених вище способів забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів слід віднести також заходи процесуального примусу, тобто процесуальні дії, що застосовуються

судом до осіб, які порушують встановлені у суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 268 Кодексу адміністративного судочинства України). Заходи процесуального примусу застосовуються судом негайно після вчинення порушення шляхом постановлення ухвали. До заходів процесуального примусу відносять: попередження; видалення із зали судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; привід. До учасників справ з оскарження нормативно-правових актів та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень головуючого застосовується попередження, а в разі повторного вчинення таких дій – видалення із зали судового засідання. Якщо зазначені вище дії вчиняє перекладач, то суд оголошує перерву й надає час для його заміни.

Якщо торкатися такого заходу процесуального примусу як тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, то в разі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, витребуваних судом, та неповідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів для дослідження. Зазначена ухвала надсилається державному виконавцю для виконання.

Щодо приводу, то до належно викликаної особи, особисту участь якої визнано судом обов'язковою, до свідків, які без поважних причин не прибули в судове засідання або не повідомили причини неприбуття, може бути застосовано привід до суду через органи внутрішніх справ з відшкодуванням до дохід держави витрат на його здійснення, про що суд постановляє окрему ухвалу, яка передається для виконання до органу внутрішніх справ.

До способів, реалізація яких дає змогу забезпечити дотримання закону під час оскарження нормативно-правових актів, віднесено звернення, контроль та нагляд. Кожен із зазначених способів відіграє певну роль у забезпеченні законності під час оскарження зазначених вище актів, але на особливу увагу заслуговує контроль. Адже саме через контроль забезпечується реалізація рішення, ухваленого судом у справі з оскарження нормативно-правового акту. Слід також звернути увагу на заходи процесуального примусу, які можуть виступати способами забезпечення законності, а особливо вони стосуються перекладача як учасника справ з оскарження нормативно-правових актів, який у разі повторного порушення порядку під час судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого, може бути взагалі замінений.

Використані джерела:

1. *Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева.* — М.: Юрист, 1994. — 456 с.
2. Колпаков В. А. *Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко.* — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
3. Алексин А. П. *Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Правоведение» / А. П. Алексин, А. Ч. Кармолицкий,* Ю. М. Козлов. — М.: Зерцало: Теис, 1996. — 640 с.
4. Горбунова Л. М. *Принцип законности у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л. М. Горбунова.* — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 240 с.
5. Самохвалов В. В. *Законність: основні аспекти та сфери прояву / В. В. Самохвалов // Держава і право.* — 2001. — № 11. — С. 44 – 50.
6. Осауленко О. *Зміцнення законності*

у правозастосовному процесі / О. Осауленко, О. Панько // Право України. — 2004. — № 12. — С. 61 — 68.

7. Теория государства и права: курс лекций; ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, Теис, 1999. — 384 с.

8. Алексин А. П. Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Правоведение» / А. П. Алексин, А. Ч. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М.: Зерцало, Теис, 1996. — 640 с.

9. Гаращук В. М. Деякі питання характеристики забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні / В. М. Гаращук // Проблеми законності. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — С. 37 — 40.

10. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.

11. Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 18.07.2008 р., № 542572 // Електронний ресурс. — Ре-

жим доступу: //http://www.reyestr.court.gov.ua.

12. Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 13.12.2007 р., № 642572 // Електронний ресурс. — Режим доступу: //http://www.reyestr.court.gov.ua.

13. Луспенік Д. Роль суду в диспозитивному процесі / Д. Луспенік // Юстиціан. — 2004. — № 6. — С. 7, 8.

14. Р. О. Куйбіда Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін. — К.: Старий світ. — 2006. — 576 с.

15. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35 — 36. — Ст. 446.

16. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 256.

Ярослава Рябченко. Обеспечение законности во время обжалования нормативно-правовых актов.

Статья посвящена исследованию способов обеспечения законности во время обжалования нормативно-правовых актов. Следует отметить, что понятие «законность» имеет 2 основных подхода к определению природы этого термина. Установлено, что для данной категории дел характерны следующие способы обеспечения законности: обращение, контроль, надзор. Проанализированы проблемы, которые возникают во время использования такого способа, как контроль.

Ключевые слова: законность, способы обеспечения, обжалование, нормативно-правовой акт, обращение, контроль, надзор, мероприятия процессуального принуждения.

Yaroslava Ryabchenko. Providing of legality during the appeal of normative acts.

Article is devoted research of methods of providing of legality during the appeal of normative acts. It should be noted that a concept «legality» has 2 basic going near the decision of nature of this term. It is set that for this category of case the characteristic followings methods of providing of legality: appeal, control, supervision. Problems which arise up during the use such are analysed.

Key words: legality, methods of providing, appeal by defendant, normative act, appeal, control, supervision, measures of judicial compulsion.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС



Сергій ШТОГУН,
доцент Національного університету «Острозька
академія», кандидат юридичних наук, суддя у відставці

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Незважаючи на те, що період становлення й розбудови адміністративного судочинства в Україні, на думку деяких практиків та науковців, залишився в минулому, ми й надалі постійно постаємо перед проблемами недосконалості Кодексу адміністративного судочинства України, який набрав чинності ще з 1 вересня 2005 року. З цього приводу особливої уваги заслуговують норми КАСУ, що регулюють підсудність справ в адміністративному судочинстві.

На відміну від усіх інших видів судочинства (цивільного, господарського, кримінального та судочинства з розгляду справ про адміністративні правопорушення) визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві є настільки складним і заплутаним, що потребує постійного як наукового, так і практичного аналізу та вивчення. Актуальність цієї проблеми полягає не тільки в тому, що вона породжує судову тяганину для сторін, але й небажані наслідки навіть для самих суддів. Адже відповідно до ч.1 ст.83 Закону України

“Про судоустрій і статус суддів” однією з підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов’язані з порушенням правил підсудності чи підвідомчості.

Слід звернути увагу на те, що законодавець, прийнявши цю правову норму, закріпив як підставу для дисциплінарної відповідальності судді не лише умисне порушення ним правил підсудності чи підвідомчості, а й навіть недосконале знання норм, які регулюють ці правила.

Місцеві загальні суди

Після детального ознайомлення зі ст.ст. 17–21 КАСУ складається враження про досить детальний виклад правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності адміністративних справ. Розмежування правил підсудності в адмінсудочинстві в першу чергу ускладнюється розмежуванням підсудності між окружними адміністративними судами та місцевими загальними судами, які одночасно виконують функції адмінсудів. Не сприяє цьому і постійне внесення змін у відповідні статті законодавцем.

На перший погляд ст.18 КАСУ ніби детально регламентує предметну підсудність адміністративних справ місцевим загальним судам. Відповідно до ч.1 цієї статті місцевим загальним судам як адміністративним підсудні:

1) адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу 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;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо ви-

конання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1 – 4 частини першої цієї статті.

Навантаживши місцеві загальні суди такою кількістю адміністративних справ, мабуть, слід звернути увагу на те, що вони і так перевантажені іншими категоріями справ і такий стан речей явно не сприяє їх нормальній роботі. Разом із тим незрозуміло також, чому законодавцем постійно ускладнюється порядок оскарження дій чи бездіяльності державної виконавчої служби? Прийнявши в листопаді 2011 року п.5 у ст.18 КАСУ, фактично ми визначили четвертий вид оскарження дій чи бездіяльності ДВСУ.

Так, ми маємо перший вид оскарження в порядку цивільного судочинства до місцевого загального суду, що регулюється ст.ст.383 – 389 ЦПК України. Другий вид – це відповідно до ст.121-2 ГПК України до господарського суду.

Третій вид оскарження регулюється ст.181 КАСУ й розглядається окружним адміністративним судом. Для чого було розмежовувати оскарження дій чи бездіяльності ДВС до двох судових ланок у порядку адміністративного судочинства – незрозуміло. Логіку таких нововведень можна було б зрозуміти, якби б державна виконавча служба займалася виконанням лише рішень судів і тільки в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства, однак вона примусово виконує рішення судів у порядку судочинства про адміністративні правопорушення та кримінального в частині стягнення штрафів тощо, а також проводить стягнення за рішеннями окремих правоохоронних органів, виконавчих написів нотаріуса.

Окружні та апеляційні адміністративні суди, ВАСУ

Зрозуміло, що органи ДВС є суб'єктами владних повноважень й

оскарження їх дій або бездіяльності є класичним адміністративним спором і, мабуть, доцільно спростити порядок такого оскарження до однієї судової ланки, якою в даному випадку є окружний адмінсуд. Думаю, це було б набагато простіше як для громадян, так і для самих суддів, тим більше, що окружні адміністративні суди явно не перевантажені. Так, відповідно до ч.2 ст.18 КАСУ окружним адмінсудам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Незважаючи на те, що законодавець лише єдиним пунктом визначив предметну підсудність для окружних адміністративних судів, однак навіть у ньому він передбачив альтернативу. Так, справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються й вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. За таких обставин логічно виникає запитання – для чого було створювати систему окружних адмінсудів, коли їм залишили «куцу» предметну підсудність? Можливо, і цей пункт передати до підсудності місцевих загальних судів?

Разом із тим феномен підсудності в адміністративному судочинстві полягає в тому, що судами першої інстанції можуть бути не лише вищевказані суди, а також апеляційні адмінсуди та Вищий адміністративний суд України. Стосовно ВАСУ,

то це закріплено в ч. 4 ст.18 КАСУ. Так, Вищому адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Стосовно розгляду адмінсправ по першій інстанції апеляційними адміністративними судами в даній статті нічого не сказано, однак, коли звернемося до особливої частини КАСУ, зокрема ст.183-1, яка регулює особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, то бачимо, що ч.2 ст.183-1 КАСУ говорить, що ці адміністративні справи розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є ВАСУ, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає.

Бажане і дійсне

За вказаних обставин виникає необхідність внести зміни до ст.ст. 18–20 КАСУ, а то, м'яко кажучи, є незрозумілим і таким, що не відповідає дійсності, зміст ст.20 Кодексу, яка регулює інстанційну підсудність:

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди),

а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених цим Кодексом, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

2. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

3. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному частиною шостою статті 177 цього Кодексу, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду.

4. Верховний Суд України у випадках, установлених цим Кодексом, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку.

Такої запутаної підсудності немає в жодній з інших галузей судочинства. І якщо законодавець, наприклад, у кримінальному судочинстві йде шляхом передачі справ по першій інстанції від вищестоящих судів до місцевих, то в адміністративному судочинстві ми бачимо зворотну тенденцію.

Однак «родзинкою» підсудності в адміністративному судочинстві є ВАСУ; в першу чергу виникає ряд питань щодо універсальної підсудності справ Вищому адміністративному суду України.

Феномен цієї судової ланки полягає в тому, що вона може одночасно виступати як суд першої, апеляційної та касаційної інстанції.

Такої підсудності ми не бачимо у двох інших вищих спеціалізованих судах – господарському і з розгляду цивільних та кримінальних справ. Разом із тим при виробленні правил інстанційної підсудності має бути дотримано принцип, за яким одній судовій ланці судової системи має відповідати одна судова інстанція, а не породжувати глобальну проблему монополізації підсудності однією судовою ланкою надзвичайно актуальних адміністративних справ.

Заяви деяких високопосадовців про те, що в Україні завершено становлення системи адмінсудочинства, як бачимо, є явно передчасні, і це намір видати бажане за дійсне. Косметичні заходи нічого не дадуть – необхідно створювати чітку і зрозумілу систему адміністративних судів, а не перевантажувати проблеми на місцеві загальні суди, адже в них зовсім інше призначення.

Автор як учений у галузі судоустрою та враховуючи значний практичний досвід на посаді голови суду (понад 20 років), вважає, що необхідно створювати окружні міжрайонні адмінсуди, апеляційні адміністративні суди на базі окружних адміністративних судів в кожному обласному центрі і повноцінною касаційною інстанцією залишити Вищий адміністративний суд України. Така система дасть можливість покінчити з багатьма проблемами в адмінсудочинстві і, в першу чергу, з вакханалією у визначенні підсудності адміністративних справ.



МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД



УДК 347.962(477)

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУДОВИХ ОРГАНІВ

Валентин СЕРДЮК,
заступник керівника апарату Вищого
спеціалізованого суду України з розгляду цивільних
і кримінальних справ, доктор юридичних наук, доцент

Автором дано аналіз організації спеціалізованих судових органів у деяких країнах загального й континентального права та досліджено особливості їх функціонування.

Ключові слова: *судова система, загальне право, континентальне право, спеціалізований суд.*

Світова юридична практика свідчить, що економічне і соціально-політичне джерело англо-саксонської та романо-германської правових систем є схожим – це необхідність посилення централізації політичної влади і державно-правове об'єднання країн. Виходячи з таких міркувань, англо-саксонське право залишається за своєю сутністю правом судовим і розвивається суддями у процесі розгляду справ. З урахуванням правил судового прецеденту такий підхід робить норми загального права менш абстрактними ніж норми права континентальної правової системи, але одночасно і менш конкретизованими. Крім того, галузеве законодавство у країнах англо-саксонської правової системи виражено не так чітко, як на континенті. Це впливає на побудову судових систем відповідних країн і на особливості здійснення правосуддя, в тому числі у його спеціалізованих формах.

Юридичну спільноту представників континентального права передусім цікавить регламентація конкретних правових ситуацій, що виражається в нормативно-правових актах, прийнятих органом законодавчої влади – парламентом. Пошук права вважається завданням, що виконується нормами усіх сфер, включаючи

використання відповідних правових методів. На думку А. Саїдова, такий пошук стосується так званого касаційного прецеденту, оскільки касаційний суд – це інстанція вищого рівня, і тому рішення, що проходить такий етап оскарження, може сприйматись іншими судами при вирішенні аналогічних справ як фак-

тичний прецедент [1, с. 163]. Виходячи з наведеного, вбачається необхідність дослідження питання про визначення спеціалізованої (спеціальної) компетенції судів у країнах – представниках різних правових систем – загального та континентального права.

У **Великобританії**, правова система якої дала початок розвитку англо-саксонської правової сім'ї, традиційним вважається поділ судів на суди нижчого рівня (мирові, магістратські, суди графств, військові суди) та вищого рівня (Верховний Суд Англії і Уельсу, Палата Лордів). Крім того, діє самостійна система вищих судів Шотландії та Північної Ірландії [2, с. 35]. Як відомо, у цій країні не існує верховного суду як самостійного органу, а тому Верховний Суд Англії і Уельсу складається із трьох самостійних судових утворень загальної юрисдикції – Апеляційний суд, Високий суд та Суд корони. Суттєво, що на правах складових частин Високого суду самостійно діють як спеціалізовані суди Суд Адміралтейства з розгляду спорів щодо порушень правил морських перевезень, аварій кораблів і відшкодування пов'язаних із цим збитків; Комерційний суд, якому підсудні спори, пов'язані з веденням торгівлі; Патентний суд, що розглядає клопотання і скарги з питань патентів, дизайну та торгових марок [3, с. 12].

Поряд із судами загальної юрисдикції у Великобританії діють також інші спеціалізовані суди різної компетенції. Деякі з них мають назву трибуналів, що певною мірою підкреслює їх відмінність від загальних судів. Зокрема, з 1964 р. діють промислові трибунали, в організації яких вирізняється те, що судові засідання в них відбуваються колегіально під головуванням фахового юриста та у складі представників підприємців і робітників. Ці суди розглядають спори між працівниками та роботодавцями. Рішення промислових трибуналів підлягають

оскарженню до Апеляційного трибуналу з трудових спорів, що розглядає скарги на постанови адміністративних органів щодо реєстрації профспілок та з інших питань трудових правовідносин [4, с. 24]. Значний вплив на формування ринкових засад господарювання має ще одна судова установа спеціальної компетенції – Суд із розгляду скарг на обмеження свободи підприємництва. Його основне завдання – недопущення монополізації виробництва і торгівлі, а також штучного утримання високого рівня цін. Крім того, цей суд розглядає і скарги на порушення правил торгівлі та вирішує питання про звільнення від оподаткування певних видів товарів, виходячи з розуміння суспільного інтересу.

У Шотландії, крім загальних, діють спеціальні суди, юрисдикція яких поширюється тільки на той регіон, де вони розташовані, а також функціонують спеціальні суди і трибунали, що входять до загальнобританської судової системи. До таких трибуналів належать військові суди та суди з розгляду трудових конфліктів. Необхідно вказати, що власне шотландськими судами спеціальної компетенції, тобто територіальна юрисдикція яких поширена тільки в шотландських графствах, є церковні суди, Шотландський земельний суд, Дисциплінарний суд солісіторів Шотландії, транспортні й ліцензійні трибунали та трибунали у справах про стягнення орендної плати. Крім того, у Шотландії, як і в Англії, діють адміністративні трибунали, які складаються з осіб або представників органів, що здійснюють судові або квазісудові функції. Суттєво, що не завжди судьями у цих трибуналах є фахівці-юристи.

Дослідження судової системи Великобританії з погляду її компетенційних ознак було б неповним без урахування діяльності військових судів. Ці суди мають визначену законодавством складну

юрисдикцію: 1) звичайна юрисдикція стосовно осіб, які проходять військову службу в Збройних силах, незалежно від часу і місця проходження ними такої служби; 2) надзвичайна юрисдикція щодо цивільних осіб при оголошенні військового стану. Система військових судів Великої Британії включає в себе військові суди сухопутних і повітряних сил, які створюються для здійснення судочинства уповноваженим на це командиром або військовим начальником; військово-польовий суд (прикладом діяльності такого суду може бути військово-польовий суд під час конфлікту на Фолклендських (Мальвінських) островах у 1982 р.) та військово-морський суд (діє у складі 5–9 осіб-офіцерів), що призначається Адміралтейством. Військові суди сухопутних і повітряних сил поділяються на: загальні, окружні та польові, що відрізняються кількістю офіцерів-суддів. Склад суду для вирішення конкретної справи визначається залежно від військового звання підсудного.

Організація правосуддя у **Федеративній Республіці Німеччині** (ФРН) як яскравого представника континентальної правової системи характеризується двома основними факторами: федеративним устроєм країни та існуванням окремих юрисдикцій, в яких, як правило, діють три судові інстанції [5, с. 77]. Федеративний адміністративно-територіальний устрій обумовлює необхідність чіткого відмежування федерації з її парламентом, урядом і судами від федеральних земель, що мають власні органи державної влади (парламенти, уряди, суди). Унікальність німецької судової системи полягає в тому, що вона функціонує за територіально-галузевим принципом і являє собою автономні, з внутрішніми ієрархічними рівнями судові піраміди, які мають широку галузеву спеціалізацію [6, с. 47]. Звертаємо увагу, що на відміну від конституцій інших країн та внаслідок

федеративного устрою країни, а також складної структури судових органів, концептуальні засади судоустрою видаються складними, проте створюють можливість для чіткого функціонування судової системи [7, с. 82].

Конституція ФРН поділяє суди на федеральні та земельні, а очолює судову систему загальних судів Федеральна судова палата. Як уже зазначалося, з погляду спеціалізації заслуговує на увагу та обставина, що в Німеччині поряд зі звичайною сферою підсудності (за інстанціями – дільничний суд, земельний суд, верховний суд землі, Федеральна судова палата) існує ще чотири (крім конституційної) [8, с. 145].

Особливе місце серед усіх судових юрисдикцій займає сфера адміністративної підсудності, ланками якої є адміністративний суд, Вищий адміністративний суд і Федеральний адміністративний суд. Суди адміністративної юстиції мають компетенцію щодо розгляду скарг фізичних і юридичних осіб на дії та акти органів державного управління, а також спорів між органами місцевого самоврядування. Адміністративні суди розглядають більшість справ як суди першої інстанції. Вищі адміністративні суди створені по одному в кожній землі ФРН, справи в яких розглядаються колегіально у складі трьох фахових суддів і двох «почесних суддів», а в деяких землях – лише у складі трьох фахових суддів. Федеральний адміністративний суд діє як суд касаційної інстанції у складі п'ятьох фахових суддів, переглядаючи рішення нижчих адміністративних судів. У такому ж складі сенати цього суду розглядають по першій інстанції і справи, віднесені до виняткової компетенції цього суду [9, с. 7–14].

Друга сфера підсудності пов'язана з питаннями оподаткування і представлена фінансовими, земельними фінансовими судами та Федеральним фінансовим

судом. Німецька система фінансових судів створена для розгляду спорів, предметом яких є сплата податків і митних зборів. Федеральний фінансовий суд є судом касаційної інстанції щодо рішень фінансових судів винятково з питань права і тільки за умови, коли існує спір про суми, що перевищують 10000 євро. Фінансові суди по першій інстанції розглядають справи колегіально у складі трьох фахових суддів і двох «почесних суддів» [10, с. 63].

Наступна сфера підсудності – застосування трудового законодавства. Для вирішення такої категорії справ у ФРН створено вертикаль трудових, земельних трудових судів і Федеральний трудовий суд, які розглядають спори між наймодавцями й робітниками з питань оплати праці, надання відпусток, звільнення з роботи, а також конфлікти між профспілками й об'єднаннями підприємців. Федеральний трудовий суд діє у складі п'яти сенатів, колегіально розглядаючи касаційні скарги у складі трьох фахових і двох «почесних» суддів. У кожній із земель є один суд землі з трудових справ, а в Північному Рейні–Вестфалії, зважаючи на насиченість цієї федеральної землі промисловими підприємствами, їх створено два. У трудових судах утворюються колегії в складі одного фахового судді та двох «почесних суддів», які представляють інтереси працівників та роботодавців. Земельні трудові суди мають повноваження апеляційної інстанції, що переглядають рішення трудових судів, які вирішують усі трудові конфлікти.

Ще одна вертикаль підсудності представлена судами із соціальних питань, що створені для розгляду спорів, пов'язаних із соціальним страхуванням, виплатою допомоги безробітним, наданням безкоштовної або пільгової медичної допомоги тощо. Ця система судів очолюється відповідним федеральним судом, що розглядає справи колегіально у складі

трьох фахових і двох «почесних суддів». У кожній землі ФРН діє суд із соціальних питань, що колегіально вирішує по першій інстанції всі спори, віднесені до їх компетенції, у складі одного фахового і двох «почесних суддів». До підсистеми судів із соціальних питань входять соціальний суд, земельний соціальний суд і Федеральний соціальний суд. Слід зауважити, що зазначені системи спеціалізованих судів є самостійними і незалежними одна від одної. Разом із тим, відповідно до ст. 95 Конституції ФРН із метою забезпечення єдності судової практики у випадку виникнення суперечностей у застосуванні норм матеріального права скликається Єдиний сенат вищих федеральних судів, рішення якого з питань правозастосування є обов'язковими для спеціалізованих судів усіх юрисдикцій.

Поряд із дослідженими сферами підсудності судова система ФРН має деякі інші спеціальні суди, до яких належать: Федеральний патентний суд (один на всю державу), рішення якого можуть бути переглянуті в апеляційному порядку Федеральною судовою палатою; Федеральний дисциплінарний суд та військові суди, що створюються за умови оголошення воєнного стану, а також дисциплінарні військові суди. Властивою для німецької судової системи є ще одна спеціальна сфера підсудності – Федеральний суд у справах суддівської служби, який діє у складі Федеральної судової палати як окрема судова палата і має повноваження вирішувати питання дисциплінарного характеру і справ, що стосуються службового права (порушення незалежності суддів, особливості їх служби тощо) [11, с. 58].

До німецької системи загальних судів на правах самостійних судових підрозділів включені суди у справах неповнолітніх, що вирішують справи про правопорушення, вчинені неповнолітніми у віці від 14 до 18 років, а також молоддю

до 21 року, якщо суд вважатиме, що їх поведінка має «підлітковий характер», тобто пов'язана з особливостями підліткової психології. Крім того, у цих судах розглядаються справи про порушення дорослими інтересів неповнолітніх або справи, в яких потрібно допитати неповнолітніх як свідків. До таких самих судових установ у судах землі належать палати у справах неповнолітніх, а в дільничних судах – суди шефенів (присяжних) у справах неповнолітніх.

Таким чином, модель судової системи ФРН свідчить про домінування принципу галузевої спеціалізації, що обумовлює винятково важливу роль кожного з федеральних судів відповідної юрисдикції у здійсненні правозастосовчої діяльності в межах окремої спеціалізації. Німецька система судів будується як у вертикальному (суди земель і федеральні суди), так і в горизонтальному (суди різних юрисдикцій) напрямках. У німецькій правничій науці все частіше виникають дискусії з приводу доцільності функціонування спеціальних судових вертикалей, через надмірну кількість судів і суддів, але ця система залишається непорушною [12, с. 22].

Сучасна судова система **Франції** складається із загальних і спеціалізованих судів. До системи загальних судів відносять Касаційний суд, апеляційні суди і суди, які розглядають різні категорії справ по першій інстанції. Чимало правників указують на створення в цій країні сильної централізованої судової влади і зразкової ієрархії судово-юрисдикційних органів [13, с. 38]. Зокрема, це пояснюється тим, що вона базується на одному із найважливіших принципів організації державної влади – принципі поділу судових та адміністративних функцій.

Відповідно до ст. 5 Конституції 1791 р. у судовій системі Франції створено адміністративну юстицію, яку відокрем-

лено від справ загальної юрисдикції, а перегляд рішень у касаційному порядку покладено на Державну раду. Така модель судоустрою є традиційною саме для Франції, оскільки ще законом від 16–24 серпня 1790 р. судам заборонялося розглядати справи адміністративної юстиції і, таким чином, впливати на державну адміністрацію. Остаточне юридичне закріплення судових повноважень Державної ради відбулося з прийняттям закону від 24 травня 1872 р. Це вплинуло на обрання курсу на створення власного судочинства в системі адміністративної юстиції. У зв'язку з цим адміністративні справи були вилучені з-під процесуального контролю Касаційного суду й передані до Державної ради.

Загалом Державна рада Франції – це особлива спеціалізована інституція, яка фактично не залежить від системи загальних судів, до компетенції котрої належить розгляд скарг на дії й акти органів державного управління щодо прав та інтересів приватних осіб [14, с. 284]. А. Осетинський називає Державну раду «квазісудовим» органом, оскільки, крім інших функцій, вона здійснює і касаційне судочинство [9, с. 11]. 30 серпня 1953 р. була проведена реформа адміністративної юстиції, відповідно до якої створювалася система адміністративних трибуналів на чолі з Державною радою, яка розглядала адміністративні справи по першій інстанції, в апеляційному і касаційному порядках, що на сьогодні визначається однією з основних її судових функцій. Французький законодавець, з урахуванням запровадження відповідних новел, продовжив консолідацію основ правового статусу Державної ради в контексті сучасних вимог державного життя Франції.

Для французької судової системи є властивим функціонування паралельних судових юрисдикцій, що обумовлює вірогідність виникнення між ними

конфліктів юрисдикцій, вирішення яких покладається на Трибунал з конфліктів, створений 4 листопада 1848 р. Його застосування є наслідком реалізації конституційного принципу поділу влади, що полягає в автономії судової системи й функціонуванні адміністративної юстиції окремо від загальних судів. Проте такий розподіл на практиці є досить умовним, оскільки одна й та сама справа може належати до компетенції як загальної, так і спеціалізованої юрисдикції. Трибунал з конфліктів відіграє посередницьку роль у французькій судовій системі, оскільки його організація відповідає принципам паритетного представництва магістратів від Касаційного суду і Державної ради.

Виокремлюючи компетенційні ознаки спеціалізації судових органів Франції, потрібно звернути увагу на діяльність низки прирівняних до них судових установ, що мають компетенцію з розгляду певних категорій справ: торговельні трибунали, ради прюдомів, комісії із соціального страхування, паритетні трибунали із земельної оренди, трибунали з морської торгівлі. Зокрема, торговельні трибунали розглядають спори, що виникають між учасниками торговельних угод, між членами товариств, спори із зобов'язань підприємців і банкірів, справи, пов'язані з ліквідацією підприємств. Ради прюдомів вирішують конфлікти, пов'язані з укладанням, виконанням і розірванням індивідуальних трудових договорів. Вони складаються з радників-представників підприємців та робітників і розглядають справи в колегіях із двох або чотирьох представників кожної зі сторін під головуванням судді трибуналу малого процесу.

Правова система **Італії** належить до романо-германської системи права. Саме вона вважається її батьківщиною, оскільки доктрина цієї правової сім'ї виникла в результаті еволюції римського

права. Особливістю судоустрою Італії є те, що юрисдикційною функцією одночасно наділені різні судові органи: суди звичайної юрисдикції та спеціальні суди. Судова діяльність у сфері загального права здійснюється магістратами (судьями) судового корпусу, регулюється встановленими і регламентованими правовими нормами щодо судоустрою у цивільних і кримінальних справах, за винятком справ, віднесених до компетенції спеціальних судів (зокрема військових трибуналів). Система судових органів організована так, що окремі ланці судоустрою відповідає окрема інстанція, до юрисдикції якої віднесено лише один із трьох рівнів вирішення справи: розгляд справ по суті, апеляція, касація.

Вищою судовою інстанцією в Італії є Вищий касаційний суд, який у складі чотирьох палат переглядає справи в касаційному порядку, тобто є останньою інстанцією щодо розгляду скарг з питань права на рішення судів звичайної юрисдикції. Згідно із законом «Про судоустрій» 1941 р. Вищий касаційний суд забезпечує точне дотримання та однакове тлумачення закону, єдність національного об'єктивного права [14, с. 105]. Розглядаючи скарги в межах компетенції або справи про неоднакове застосування палатами суду однієї й тієї самої норми права, Касаційний суд діє у складі об'єднаної палати [9, с. 10]. У сфері здійснення тлумачення закону він створює так звані юриспруденціальні напрями – тенденції з вирішення судами однотипних категорій справ, які закріплюються у «максимаріях» [15, с. 92]. Більшість справ італійські суди вирішують на підставі саме «максимаріїв». У теорії права такі рішення прийнято називати «прецедентами тлумачення».

Частиною судової системи Італії є і спеціалізовані судові органи: 1) суди адміністративної юстиції, до компетенції яких входить вирішення спорів між

державною адміністрацією і приватними особами (регіональні адміністративні суди і Державна рада); 2) орган із питань публічної звітності (здійснюється Рахунковою палатою); 3) військові трибунали, компетентні розглядати виключно справи про військові злочини, вчинені особами, які входять до складу військових формувань; 4) органи з податкових справ (провінційні та обласні комісії з податків).

Крім того, наявність відокремлених спеціалізованих адміністративних судів, які поряд із судами звичайної юрисдикції складають систему органів правосуддя в Італії, обумовлює створення (так само, як у Франції) спеціального органу адміністративної юстиції – Державної ради (Consiglio di Stato). До повноважень Державної ради належить контроль за законністю актів уряду і міністерств, розгляд скарг на рішення обласних адміністративних трибуналів, які є органами адміністративної юстиції першої інстанції, розгляд скарг на постанови та дії представників виконавчої влади. З цього приводу необхідно звернути увагу на те, що сумнівним є віднесення за правовим статусом Державної ради до судових органів, що пояснюється особливостями в її кількісному формуванні та здійсненні поряд із судовими іншими функцій, пов'язаних із державним управлінням. Зауважимо, що існування органу з такими адміністративно-судовими функціями підтверджує погляди про неприпустимість його включення до системи судів звичайної юрисдикції. У сучасних правових системах функція касаційного перегляду, як правило, конституційно закріплюється на рівні вищої судової установи, що очолює відповідну систему спеціалізованих або загальних (звичайних) судів.

Це зауваження однаковою мірою стосується і Франції, де, як уже зазначалося, існує Державна рада як адміністративно-судовий орган. Наявність такої ситуа-

ції можна пояснити виключно звичаями і традиціями цих країн. Очевидно, це влаштовує як Італію, так і Францію. Можна припустити, що якби спроба запровадити такий підхід сталася в Україні, це негайно викликало б і бурхливу реакцію ПАРЕ, і Венеціанської комісії як порушення європейських стандартів. Фактично ж в одних країнах ці стандарти одні, а в інших – інші.

Польща – країна-представник романо-германської правової сім'ї – також є прикладом побудови системи судів із наявністю спеціалізованих судових органів [14, с. 605]. Відповідно до ст. 10 Конституції Польщі судова влада має дуалістичну структуру, що пояснюється існуванням у ній двох видів державних органів: судів (організація судочинства в яких передбачає щонайменше двох інстанційну структуру) та трибуналів: «Суди і Трибунали є владою, окремою та незалежною від іншої влади». Аналіз організації судової системи Польщі дає підстави стверджувати про наявність трьох судових інстанцій.

Суди і трибунали здійснюють судову владу, ухвалюючи рішення від імені Республіки Польща. Тобто в рамках конституційного регулювання здійснення судової влади виключає можливість її делегування іншим суб'єктам. Натомість державна монополія судової влади не виключається, а обмежує діяльність інших недержавних органів, утворених з метою вирішення спорів про право, оскільки законодавство такої можливості не виключає. Однак недержавні суди не здійснюють судочинства від імені Республіки і, крім того, легальність провадження у таких судових органах підлягає контролю державної судової влади.

Конституція Республіки Польща в питаннях судової влади докладно регулює не тільки судовий устрій країни, а й компетенцію вищих судових органів. Зокрема, у ст. 175 вказується, що правосуд-

дя здійснюється Верховним судом, загальними та адміністративними судами, а також судами військової юрисдикції. Правосуддя в судах здійснюється відповідно до положень кодексів цивільних, кримінальних і адміністративних процедур, саме тому діяльність деяких судових установ, у тому числі апеляційних і касаційних судів, має певні процедурні відмінності.

Адміністративна юстиція була відроджена у Польщі 1 вересня 1980 р., коли почали самостійно діяти Вищий адміністративний суд та воєводські адміністративні суди (закон від 31 січня 1980 р.). Повноваження Вищого адміністративного суду включають у себе винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації, розгляд справ в апеляційному і касаційному порядку, а також прийняття рішень щодо тлумачення правових положень. В адміністративній юрисдикції фіксується принцип інстанційності судочинства та гарантується не менше двох інстанцій для розгляду справ, що передбачено законом «Про судоустрій адміністративних судів», який набрав чинності 1 січня 2004 р. З наведеного випливає, що система адміністративних судових органів у Польщі функціонує за принципом розумного й виваженого використання спеціалізації судочинства в рамках загальної юрисдикції.

Крім того, окремими органами в механізмі судової влади є Всепольська рада юстиції (Закон «Про Всепольську раду

юстиції»), основним завданням якої визначається захист самостійності судів і незалежності суддів, а також Конституційний і Державний трибунали. Перший є органом конституційної юрисдикції, а другий створено для притягнення до конституційної відповідальності вищих посадових осіб країни за порушення Конституції чи інших законів у зв'язку із займаною посадою або у сфері виконання покладених на особу службових обов'язків.

Отже, правова думка незалежної України почала поступово сприймати європейські напрацювання судоустрою з урахуванням сутності романо-германської та англо-саксонської правових сімей: для континентальної системи права роль спеціалізованого судочинства є прийнятною і необхідною, що відображається в конституційних та законодавчих приписах досліджених країн. Для системи загального права не є властивим виокремлення спеціалізованої складової частини загальної юрисдикції, оскільки домінуючим є запровадження не галузевої судової спеціалізації, а спеціалізації суддів при вирішенні справ різних категорій. У країнах романо-германської правової сім'ї здійснення правосуддя у спеціалізованих формах набуло поширення в результаті тривалої історичної апробації моделей судочинства та різних підходів до спеціалізації, що дає змогу створювати або самостійні системи судових органів, або автономні системи судових органів у рамках загальної юрисдикції, або судові чи інші установи, що виконують судові (квазісудові) функції.

Використані джерела:

1. Саидов А. Х. *Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности* / А. Х. Саидов. – М. : Юристъ, 2003. – 448 с.
2. Апарова Т. В. *Суды и процесс Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия* /

Т. В. Апарова // *Институт международного права и экономики*. – М. : Триада ЛТД, 1996. – 159 с.

3. Ковалев В. А. *Органы расследования и судебная система Великобритании: учеб. пособ.* / В. А. Ковалев, С. Г. Чаадаев; под ред. Г. Н. Агеева. – М. : Всесоюзный юридический заочный институт, 1985. – 48 с.

4. Давид Р. *Основные правовые системы современности* / Р. Давид. – М.: Прогресс, 1988. – 496 с.

5. Сердюк В. *Касаційна функція судочинства як загальносоціальний феномен* / В. Сердюк // *Право України*. – 2008. – № 1.

6. Шишкін В. І. *Організаційна структура судової системи Німеччини* / В. І. Шишкін // *Право України*. – 1996. – № 1.

7. Назаров І. *Конституційні засади побудови судових систем країн Європейського Союзу* / І. Назаров // *Юридична Україна*. – 2008. – № 2.

8. *Государственное и административное устройство Германии*. – Мюнхен : Издательство Баварской школы управления, 2003. – 270 с.

9. Осетинський А. *Сучасні аспекти інституційного забезпечення касаційного перегляду судових рішень та єдності правозастосування у національних судових системах країн ЄС* / А. Осетинський // *Право України*. – 2007. – № 5. – С. 7–14;

10. Сердюк В. В. *Юрисдикція судів за спеціалізацією : монографія* / В. В. Сердюк. – К.: Прецедент, 2005. – 192 с.

11. *Судебные системы западных государств; отв. ред. В. А. Туманов*. – М.: Наука, 1991. – 240 с.

12. Хайде В. *Правосудие Германии; пер. с нем.* / В. Хайде. – М., 2005. – 111 с.

13. Фоков А. П. *Правосудие во Франции: организация судебного контроля на современном этапе* / А. П. Фоков // *Право и политика*. – 2001. – № 7.

14. *Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник; 3-е изд., перераб. и доп; отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев*. – М. : Изд-во НОРМА, 2003. – 834 с.

15. Хорошковська Д. Ю. *Роль судової практики в системі джерел права України* / Д. Ю. Хорошковська // *Наукові записки. Юридичні науки*. – 2004.

Валентин Сердюк. Европейський опыт організації спеціалізованих судових органів.

Автором дан анализ організації спеціалізованих судових органів в деяких країнах загального і континентального права і досліджені особливості їх функціонування.

Ключевые слова: *судебная система, общее право, континентальное право, специализированный суд.*

Valentin Serdiuk. The European experience of the specialized courts.

The author analyzes the organization of specialized courts in some countries, general and civil law, and studied the peculiarities of their functioning.

Key words: *judicial system, common law, continental law, specialized court.*

ЗАКОНОТВОРЕННЯ

**ОКРЕМІ
ПРОПОЗИЦІЇ
ЩОДО
ПОКРАЩЕННЯ
ФІНАНСУВАННЯ
СУДОВОЇ ВЛАДИ**

Віктор КОЩИНЕЦЬ,
*начальник управління правового
забезпечення ДСА України,
кандидат юридичних наук, доцент*

Ольга ЧЕПЕЛЮК,
*заступник начальника управління
правового забезпечення – начальник
відділу нормативно-правової роботи
та правової експертизи ДСА України,
кандидат юридичних наук*

ЗАКОНОТВОРЕННЯ

У зв'язку з поданими рекомендаціями Рахункової палати за результатами аудиту системи оплати праці суддів судів загальної юрисдикції вищими спеціалізованими судами за участю Державної судової адміністрації України розроблено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо фінансування судової влади)".

Слід зазначити, що положення вказаного проекту Закону спрямовані на належне забезпечення конституційних гарантій суддів, реалізацію механізму розмежування фінансування обсягів видатків на оплату праці між судьями та працівниками апаратів судів, приведення у відповідність умов оплати праці працівників апаратів судів, а також удосконалення порядку формування бюджету судової влади.

Так, однією з конституційних гарантій незалежності суддів є осо-

бливий порядок фінансування судів. Важливим механізмом забезпечення такої гарантії є встановлений частиною першою статті 130 Конституції України обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання судів.

Зазначені гарантії також встановлені в Законі України "Про судоустрій і статус суддів", який має

конституційний зміст і разом із гарантіями, визначеними положеннями Конституції України, складає єдину систему гарантій незалежності суддів.

Відповідно до частини шостої статті 142 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” особливості підготовки й розгляду проекту закону про Державний бюджет України в частині фінансування судів, інших органів та установ судової системи визначаються законом.

Існуючій системі фінансування судів притаманні суттєві недоліки, які повторюються з року в рік. Щороку при прийнятті державного бюджету виконавчою та законодавчою гілками влади не виконуються в повному обсязі вимоги Конституції України та законодавства щодо забезпечення незалежного та справедливого правосуддя шляхом достатнього та належного фінансування.

Недостатня кількість затверджених у встановленому порядку єдиних нормативів фінансового та ресурсного забезпечення органів судової влади призводить до залежності останніх від Міністерства фінансів України, оскільки саме воно у відповідності до статей 32, 35, 36 Бюджетного кодексу України визначено відповідальним за підготовку проекту бюджету на відповідний рік та доведення граничних обсягів видатків на утримання судів. За таких умов обсяг планових видатків та їх розподіл у процесі затвердження видатків на утримання судів здійснюється на підставі доведених Міністерством фінансів лімітів Державній судовій адміністрації

України. Це призводить до критики та недовіри суддів до роботи уряду України.

Тому основою визначення бюджетних призначень для судової системи мають бути законодавчо визначені нормативи фінансового забезпечення організаційної діяльності судів та гарантій суддів.

У зв'язку з цим законопроект пропонується конкретизувати, які саме видатки на утримання судів, їх обсяги мають бути враховані під час підготовки проекту Державного бюджету України на поточний фінансовий рік, та які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення правосуддя, фінансування потреб судів (витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, будівництво та капітальний ремонт судових приміщень, придбання оргтехніки тощо).

Окрім того, в проекті Закону пропонується запровадити особливий порядок оплати праці працівників апарату суду, зокрема передбачити, що видатки на оплату праці цієї категорії працівників устанавлюються пропорційно до видатків на оплату праці суддів відповідного суду з коефіцієнтом не менше 1,8.

Таким чином вказаний законопроект покликаний також гарантувати працівникам апарату суду право на відповідний посадовий оклад

Одночасно необхідно відзначити, що згаданий законопроект, текст якого подається нижче, підтримано Радою суддів України на засіданні 23 березня 2012 року.

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ (ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ)”

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Бюджетному кодексі України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010 р., № 50 – 51, Ст. 572):

3) статтю 34 доповнити частинами третьою та четвертою такого змісту:

“3. Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів Конституційним Судом України, Верховним Судом України, вищими спеціалізованими судами, Державною судовою адміністрацією України мають враховувати нормативи фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції, розроблені відповідно до Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, та не можуть запроваджувати обмеження, визначені у частині другій цієї статті.

4. Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів Конституційним Судом України, Верховним Судом України, вищими спеціалізованими судами, Державною судовою адміністрацією України погоджуються Міністерством фінансів України з Комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету”.

4) статтю 35 доповнити частиною четвертою такого змісту:

“4. Головні розпорядники коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів (Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, Державна судова адміністрація України) подають бюджетні запити до Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, а їх копії – до Міністерства фінансів України для надання відповідних висновків”.

5) статтю 36 доповнити частиною другою такого змісту:

“2. Якщо Міністерство фінансів України вважає, що бюджетні запити Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України не обґрунтовані чи не можуть бути задоволені, Міністерство фінансів України включає їх до пропозиції проекту Державного бюджету України і разом із проектом Закону України “Про Державний бюджет України” подає на розгляд Кабінету Міністрів України аргументовані висновки із зазначенням причин, що перешкоджають задоволенню цих запитів, та пропозиції щодо шляхів усунення розбіжностей”.

У зв'язку з цим частини другу – третю вважати відповідно частинами третьою – четвертою.

6) статтю 37 доповнити частиною третього такого змісту:

«Якщо Кабінет Міністрів України вважає, що бюджетні запити Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України не обґрунтовані чи не можуть бути задоволені, він також подає до Верховної Ради України відповідний висновок із зазначенням причин,

ЗАКОНОТВОРЕННЯ

що перешкоджають задоволенню цих запитів, та пропозиції щодо шляхів усунення розбіжностей».

У зв'язку з цим частину третю вважати відповідно частиною четвертою.

2. У Законі України “Про судоустрій і статус суддів” (Офіційний вісник України від 30.07.2010 р., № 55/1, с. 7, ст. 1900, код акту 52172/2010):

1) частину п'яту статті 127 доповнити пунктом 7 такого змісту:

“7) за погодженням з головними розпорядниками коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції за-тверджує єдині нормативи витрат щодо розгляду судами справ;”

2) у статті 142:

а) частину п'яту замінити двома частинами такого змісту:

“5. Зменшення розміру фінансування судів на наступний рік не більше ніж на 5 відсотків може здійснюватися тільки за згодою Ради суддів України.

6. Зменшення розміру фінансування судів на наступний рік більше ніж на 5 відсотків може здійснюватися тільки за згодою З'їзду суддів України”.

У зв'язку з цим частину шосту вважати відповідно частиною сьомою

б) частину сьому після слова “визначаються” доповнити словами “Бюджетним кодексом України”.

3) статтю 149 доповнити новою частиною п'ятою такого змісту:

“Розмір видатків на оплату праці працівників апарату суду установлюється пропорційно до розміру видатків на суддівську винагороду суддів відповідного суду з коефіцієнтом не менше 1,8.”

У зв'язку з цим частини п'яту–дев'яту вважати відповідно частинами шостою–десятою.

3. У Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 14 – 17, ст. 133, ст. 134, № 21, ст. 223; 2011 р., № 10, ст. 64, № 12, ст. 84):

7) у статті 157:

доповнити частиною четвертою –прим один такого змісту:

“4-1. В обговоренні питання щодо фінансування судів та інших органів і установ судової системи обов'язково беруть участь представники Ради суддів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України”.

4. Частину другу статті 9 Закону України “Про судовий збір” (Офіційний вісник України від 12.08.2011 р., № 59, с. 110, ст. 2349, код акту 57824/201) викласти у такій редакції:

“2. Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення правосуддя, в тому числі забезпечення діяльності органів у системі судової влади, зміцнення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання та обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису, крім витрат на суддівську винагороду суддям та оплату праці працівників апарату суду”.

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України В. ЯНУКОВИЧ

РЕГІОН

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ЗДІЙСНЕННЯ
ПРАВОСУДДЯ У
КРИМІНАЛЬНИХ
СПРАВАХ**

Володимир КУЦЕНКО,
*начальник Територіального управління ДСА України
в Одеській області*

У зв'язку з прийняттям Закону України від 7 липня 2010 року «Про судоустрій і статус суддів», усі кримінальні справи розглядаються районними, районними у містах, міськими, міськрайонними судами, в тому числі ті, які раніше розглядалися апеляційними судами як судами першої інстанції. Таким чином збільшилося навантаження на суддів першої інстанції по розгляду справ у порядку кримінального судочинства та, відповідно, це вплинуло і на строки розгляду справ.

РЕГІОН

Правильний та своєчасний розгляд кримінальних справ – одне з найголовніших завдань суду, виконанню якого сприяє суворе дотримання строків судочинства. Їхнє порушення без поважних причин знижує ефективність застосування закону, а в окремих випадках тягне скасування прийнятого рішення.

Головним критерієм оцінки якості розгляду справ є процесуальний закон, оскільки він формує всі вимоги, яким має відповідати судочинство. Стосовно оцінки розгляду оперативності розгляду судами кримінальних справ встановлені законом процесуальні строки також відіграють роль важливого критерію.

Оперативність розгляду кримінальних справ не можна ототожнювати з оперативністю всієї діяльності судової системи (суду) зі здійснення правосуддя

або оперативністю в роботі судді. Суд або окремих суддів можуть працювати дуже напружено без зайвих витрат часу та непотрібних простоїв і, незважаючи на це, розгляд окремих кримінальних справ у ряді випадків не можна буде визнавати оперативним.

Оперативність при розгляді справ повинна оцінюватися не тільки і не стільки виходячи з витрат часу на процесуальні дії, які вчинені в ході судочинства. Повинні братися до уваги моменти “бездіяльності” у провадженні в справі – паузи, зупинки, перерви тощо. Практично проблема підвищення оперативності й боротьби з тяганиною в судах пов'язана з виявленням причин та усуненням періодів такої бездіяльності при проходженні справи. Порушення строків розгляду кримінальних справ, де підсудні пе-

ребувають під вартою, є неприпустимим явищем в діяльності судів, оскільки це підживляє авторитет судової влади та не сприяє захисту конституційних прав громадян.

17 лютого відбулося засідання ради суддів загальних судів за результатами вивчення стану організації діяльності деяких місцевих та апеляційних загальних судів щодо забезпечення прав осіб, які тримаються під вартою понад розумні строки. В ході проведеного вивчення стану організації робочими групами було встановлено ряд об'єктивних та суб'єктивних причин, які призвели до порушення судами строків розгляду кримінальних справ.

До об'єктивних причин, що перешкоджають судам своєчасно вирішити справи, за якими особи утримуються під вартою, відноситься, в тому числі, недостатнє матеріально-технічне забезпечення загальних судів. Специфіка розгляду кримінальних справ даної категорії пов'язана з тим, що вказані справи можуть бути розглянуті лише в спеціально обладнаних залах судових засідань. До причин тривалого нерозгляду справ слід віднести й таку обставину, як відсутність потрібної кількості слідчих ізоляторів, обладнаних належним чином.

Зокрема, наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного суду України, Служби безпеки України від 16 жовтня 1996 року № 705/37/5/17-398 1-3/503/239 «Про затвердження Інструкції про порядок конвоювання та тримання в судах підсудних (засуджених) за вимогою судових органів» передбачено основні норми перебування там зазначених осіб. Так, у службових приміщеннях усіх судів і в місцях проведення засідань обладнуються кімнати для тримання підсудних (засуджених), зали для засідання суду, приміщення для розміщення особового складу варті. Усі служ-

бові приміщення повинні утримуватися в належному порядку, своєчасно ремонтуватися й мати достатнє освітлення. У приміщеннях судів кімнати для тримання підсудних (засуджених) обладнуються лавами, які скріплені з підлогою, металевими ґратами на вікнах, зовнішніми запорами на дверях, що забезпечувало б їх надійну охорону і виключало можливість вчинення втеч з-під варті.

У ході проведення вивчення робочими групами було встановлено, що більша частина місцевих судів навіть не мають достатньої кількості залів судових засідань, що, в свою чергу, призводить до того, що судді можуть розглядати такі кримінальні справи виключно в порядку черговості.

Відповідно до звернення Ради суддів України від 21.02.2012 р. «Про стан організації діяльності місцевих та апеляційних загальних судів, додержання строків розгляду кримінальних справ, за якими підсудні тримаються під вартою» з метою належного обслуговування міськрайонних судів було видано наказ МВС України від 29.02.2012 р. № 175 «Про затвердження переліку судів, узятих на обслуговування внутрішніми військами МВС України. На даний час у містах, де дислокуються підрозділи та військові частини внутрішніх військ МВС України, проводяться заходи щодо прийняття на обслуговування визначених судів.

Також у зв'язку зі змінами в діюче законодавство щодо розгляду судами першої інстанції справ певної категорії необхідно розробити нові нормативні документи з питань конвоювання підсудних, виконання доручень з доставки свідків та інших учасників кримінального процесу, а також збільшення чисельності цих підрозділів до кількості, необхідної для забезпечення доставки та охорони підсудних по всіх кримінальних справах, що призначаються судами до розгляду в один день. Крім того, для

реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України, прийнятого 13 квітня 2012 року, передбачається здійснення фінансування заходів, пов'язаних із демонтажем металевих загороджень, які відокремлюють підсудних від складу суду і присутніх громадян, та встановлення загородження зі скла чи органічного скла; фінансування заходів, пов'язаних з обладнанням залів судового засідання у необхідній кількості технічними засобами фіксування кримінального провадження та технічними засобами проведення дистанційного провадження в режимі відео-конференції.

Таким чином актуальною залишається проблема забезпечення ефективного кримінального судочинства в умовах використання високих технологій. Відеоконференцзв'язок оптимізує процес кримінального судочинства: розширюються функціональні можливості судів, підвищується ступінь обґрунтованості їх рішень.

З огляду на те, що в багатьох країнах дослідження доказів узагалі можливе лише в суді, вимогою до залу судових засідань є надання учасникам процесу усєї важливої інформації в режимі реального часу. Для цього використовується спеціальна цифрова система оповіщення з виведенням інформації на екран. Наявну в судді інформацію, включаючи відеоконференцію, можна

переглядати на будь-якому з екранів, розташованих у залі суду. Таким чином представники захисту й обвинувачення, інші учасники процесу мають можливість візуально оцінювати представлену в суді інформацію й вирішувати в режимі реального часу будь-які питання, пов'язані з його перебігом.

Серед основних засад судочинства Конституцією України визначено його повне фіксування технічними засобами. Технологія відеоконференцзв'язку дає змогу ефективно вирішувати це завдання, оскільки хід і результати процесуальної дії, проведеної в режимі відеоконференцзв'язку, фіксуються на плівку для перегляду, в разі необхідності, в суді. Перевагами застосування цього технічного засобу в судочинстві є те, що тільки відеозапис може відобразити всі події в судовому залі.

Використання відеоконференцзв'язку не потребує транспортування підсудних до судів. Це, зокрема, виконання відомчих інструкцій щодо необхідної кількості супроводжуючих, наявність облаштованих приміщень у судах для тримання підсудних, відповідних транспортних засобів і таке інше. Таким чином відеоконференцзв'язок вирішує декілька найважливіших завдань таких, як забезпечення безпеки, заощадження коштів, що виділяються на доставку осіб із СІЗО, оперативність розгляду справ, забезпечення ефективності роботи.



РЕГІОН



ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ ЗАРАДИ ЯКІСНОГО, СПРАВЕДЛИВОГО ТА СВОЄЧАСНОГО ПРАВОСУДДЯ

Василь БЛІК,
начальник Територіального управління ДСА України
у Вінницькій області, кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

31 травня на Вінниччині проведено розширену семінар-нараду за участю усіх суддів місцевих загальних судів. Зібрання відбулося за ініціативи голови Апеляційного суду Вінницької області П. В. Кучевського та за організаційної допомоги і підтримки Територіального управління Державної судової адміністрації України у Вінницькій області.

У семінарі взяли участь судді судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ О. С. Ткачук та Д. Д. Луспеник, голова Апеляційного суду Вінницької області П. В. Кучевський, начальник ТУ ДСА України у Вінницькій області В. В. Білик та суддя судової палати у цивільних справах Апеляційного суду І. В. Міхасішин.

У зібранні також взяли участь 27 голів місцевих загальних судів та 117 суддів, серед яких і їх новопризначені колеги.

Основною метою проведення семінару стало надання методичної допомоги суддям першої інстанції. Як зазначив Д. Д. Луспеник, для ВССУ важливо на подібних заходах у форматі діалогу з'ясувати проблемні питання, що виникають у роботі суддів при здійсненні



судочинства, для розгляду на президії ВССУ.

Голова Апеляційного суду Вінницької області П. В. Кучевський у своєму виступі узагальнив проблемні питання, що виникають у роботі суддів місцевих загальних судів регіону.

У свою чергу начальник Територіального управління В. В. Білик проінформував присутніх про стан надходження коштів судового збору до державного

бюджету та порядок повернення коштів з депозитного рахунку Територіального управління.

Суддя ВССУ О. С. Ткачук поінформував присутніх про роботу ВССУ. Як прозвучало, вже сьогодні суд в повному обсязі діє як суд касаційної інстанції: працюють Пленум, яким прийнято 16 постанов, шість із яких стосуються практики розгляду окремих категорій справ, та Науково-консультативна рада, до складу якої входять понад 50 науковців – кандидатів та докторів юридичних наук, які залучені до підготовки постанов. За словами О. С. Ткачука, незабаром вийде збірник «Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (2011 – 2012 рр.)», що викликало підвищену зацікавленість з боку присутніх суддів.

У свою чергу Д. Д. Луспенник надав вичерпні відповіді на практичні запитання



суддів, що були заздалегідь надіслані на адресу Апеляційного суду. Обговорювалися також проблемні питання застосування законодавства при вирішенні земельних спорів, спорів про спадщину, їх підсудності та щодо кредитних зобов'язань.

На завершення семінару представники ВССУ та Апеляційного суду висловили сподівання, що спільними зусиллями й наполегливою працею судді Вінниччини в змозі підвищити рівень довіри до судів у суспільстві та забезпечити надійний захист прав і свобод громадян.

РЕГІОН

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 437/2012

Відповідно до пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України та частини першої статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» постановляю:

1. Ліквідувати:

Замостянський районний суд міста Вінниці;

Ленінський районний суд міста Вінниці;
Староміський районний суд міста Вінниці.

2. Утворити:

Вінницький міський суд;
Новодністровський міський суд Чернівецької області.

3. Внести до Мережі місцевих загальних судів, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2011 року № 591 «Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів», такі зміни:

1) у розділі «Вінницька область»: доповнити розділ пунктом 21 такого змісту:

«21. Вінницький міський м.Вінниця»;
назву підрозділу «м.Вінниця» та пункти 29–31 виключити;

2) розділ «Чернівецька область» доповнити пунктом 61 такого змісту:

«61. Новодністровський міський м. Новодністровськ».

4. Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування заходів, пов'язаних із реалізацією цього Указу.

5. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

*Президент України
Віктор ЯНУКОВИЧ
5 липня 2012 року*

ОФІЦІЙНО

**ПРЕЗИДЕНТ ДАВ ДОРУЧЕННЯ ЗДІЙСНИТИ
НЕВІДКЛАДНІ ЗАХОДИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ
ПРИЙНЯТТЯМ КПК**

5 липня з метою забезпечення здійснення невідкладних заходів, пов'язаних із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України Президентом України Віктором Януковичем видано доручення, котрим означено низку першочергових завдань.

Зокрема, Прем'єр-міністру України Миколі Азарову доручено у термін до 18 липня 2012 року доповісти про забезпечення в установленому порядку фінансування відповідно до обґрунтованих потреб заходів, пов'язаних із:

- оснащенням технічними засобами фіксування кримінального провадження і технічними засобами проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції;
- заміною в судах загальної юрисдикції металевих загороджень, які відокремлюють підсудних від складу суду і присутніх громадян, на загородження зі скла чи органічного скла;
- обладнанням залів судового засідання у необхідній кількості технічними засобами фіксування кримінального провадження та технічними засобами проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції у кількості не менше двох залів на кожний місцевий суд, не менше чотирьох залів на кожний апеляційний суд, не менше п'яти залів на Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, не менше п'яти залів на Верховний Суд України;
- облаштуванням в установах попереднього ув'язнення та установах виконання покарань приміщень для проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції з судами (у кількості не менше двох приміщень у кожній установі) та їх обладнанням технічними засобами для прове-

дення дистанційного провадження в режимі відеоконференції з судами;

- збільшенням кількості суддів місцевих загальних судів та штатної чисельності апаратів цих судів у зв'язку з необхідністю забезпечення здійснення функцій слідчого судді;
- залученням присяжних до участі у здійсненні кримінального провадження;
- реалізацією у 2012 році інших положень Кримінального процесуального кодексу України.

Також відповідно до доручення Президента Кабінету Міністрів України необхідно під час підготовки проекту Закону про Державний бюджет України на 2013 рік передбачити:

- видатки на оплату праці для забезпечення збільшення кількості суддів місцевих загальних судів та штатної чисельності апаратів цих судів;
- видатки для підвищення розміру оплати праці працівників апаратів судів загальної юрисдикції.

Віктор Янукович своїм дорученням встановив до 1 серпня 2012 року міністру юстиції України Олександрові Лавриновичу доповісти про вжиті в порядку, передбаченому Законом України «Про судоустрій і статус суддів», за участю Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ заходів щодо збільшення кількості суддів у місцевих загальних судах у зв'язку з необхідністю забезпечення

ОФІЦІЙНО

здійснення функцій слідчого судді.

Разом із тим Президентом України доручено Голові Державної пенітенціарної служби України Олександрові Лісічкову у термін до 17 серпня 2012 року прозвітувати про організацію за участю Державної судової адміністрації України облаштування в установах попереднього ув'язнення та установах виконання покарань приміщень для проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції з судами (у кількості не менше двох приміщень у кожній установі) та їх обладнання технічними засобами для проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції з судами.

Також дорученням запропоновано Голові Державної судової адміністрації України Руслану Кирилюку у термін до 18 липня 2012 року забезпечити звернення територіальних управлінь Державної судової адміністрації України з поданнями до відповідних місцевих рад щодо формування і затвердження списків присяжних відповідно до вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У термін до 17 серпня 2012 року організувати за участю Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ:

- заміну в судах загальної юрисдикції металевих загороджень, які відокремлюють підсудних від складу суду і присутніх громадян, на загородження зі скла чи органічного скла;

- обладнання залів судового засідання судів загальної юрисдикції у необхідній кількості технічними засобами фіксування кримінального провадження та технічними засобами проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції у кількості не менше двох залів на кожний місцевий суд, не менше чотирьох залів на кожний апеляційний суд, не менше п'яти залів на Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, не менше п'яти залів на Верховний Суд України;

- опрацювати питання стосовно збільшення в судах загальної юрисдикції штатної чисельності апаратів судів у зв'язку зі збільшенням кількості суддів місцевих загальних судів;

- ужити заходів, необхідних для реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України, в тому числі щодо питань, пов'язаних із потребою у здійсненні відповідних структурних та організаційних змін.

Голові Вищої кваліфікаційної комісії суддів Ігорю Самсіну у термін до 17 серпня 2012 року запропоновано організувати на базі Національної школи суддів України перепідготовку працівників правоохоронних органів, пенітенціарної служби, суддів та адвокатів з питань застосування нових положень кримінального процесуального законодавства.

ГЛАВА ДЕРЖАВИ ДОРУЧИВ УРЯДУ ВНЕСТИ ЗМІНИ ДО БЮДЖЕТУ ДЛЯ НАЛЕЖНОГО ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ НА ОПЛАТУ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТІВ СУДІВ

Враховуючи неодноразові звернення Державної судової адміністрації України до Віктора Януковича щодо критичної ситуації із фінансуванням видатків на оплату праці працівників апаратів місцевих та апеляційних судів, Президентом України видано відповідне доручення Кабінету Міністрів України.

Зокрема, з метою належного фінансування видатків на оплату праці працівників апаратів судів, а також створення необхідних умов для підготовки Національною школою суддів України висококваліфікованих кадрів для судової системи, планується внести зміни до Державного бюджету на 2012 рік.

Відповідно до доручення Глави держави уряд за участю Державної судової адміністрації України повинен визначити необхідний обсяг асигнувань загального фонду Держбюджету для забезпечення фінансування видатків на оплату праці працівників апаратів місцевих загальних і апеляційних судів. Також згідно з дорученням Президента України Кабінет Міністрів повинен визначити обсяг асигнувань на здійснення заходів із виконання Національною школою суддів України завдань щодо організації спеціальної підготовки кандидатів на по-

саду судді, підготовки суддів та їх періодичного навчання.

Для реалізації цих завдань Віктор Янукович доручив забезпечити підготовку і внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради відповідного законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», передбачивши з цією метою збільшення відповідних бюджетних призначень Державній судовій адміністрації України.

Глава держави також доручив до прийняття змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» наблизити обсяги видатків загального фонду Держбюджету за бюджетними програмами на утримання місцевих загальних і апеляційних судів до обґрунтованих потреб шляхом внесення необхідних змін до бюджетного розпису.

ВІТАЄМО!

НАГОРОДИ СУДДЯМ У ВІДСТАВЦІ

27 червня Президент України Віктор Янукович підписав Указ № 417/2012 «Про відзначення державними нагородами України з нагоди Дня Конституції України».

Відповідно до Указу за значний особистий внесок у державне будівництво, соціально-економічний, науково-технічний, культурно-освітній розвиток України, вагомі трудові здобутки та високий професіоналізм ряд колишніх суддів нагороджено орденами і медалями та присвоєно почесні звання.

Зокрема, почесні звання «Заслужений юрист України» присвоєно:

ГУЛЬЧЕНКУ Костянтину Петровичу – судді у відставці Верховного Суду України;

ДАВИСКИБИ Надії Федорівні – судді у відставці Апеляційного суду Запорізької області;

ЗУБАРЄВІЙ Катерині Петрівні – судді у відставці Апеляційного суду Львівської області;

СІРЕНКУ Володимирі Васильовичу – судді у відставці Верховного Суду України;

СМОРОДІНОВУ В'ячеславу Дмитровичу – судді у відставці Верховного Суду України.

Редакція «Вісника Державної судової адміністрації України» вітає усіх цих суддів із державними відзнаками. Зичимо творчої наснаги та здоров'я на довгі літа.

ОФІЦІЙНО

СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ВІДБУЛОСЯ ЧЕРГОВЕ ЗАСІДАННЯ
РАДИ СУДДІВ УКРАЇНИ

Під час засідання було обговорено низку актуальних для вітчизняного судочинства питань. Зокрема, щодо фактичного навантаження суддів у 2011 році та хід виконання рішення X позачергового з'їзду суддів України стосовно підготовки пропозицій для законодавчого визначення норм навантаження на одного суддю, про моніторинг оцінки стану незалежності, неупередженості та доступності правосуддя, звернення Севастопольського апеляційного адміністративного суду щодо внесення змін до Переліку судових рішень судів загальної юрисдикції, що підлягають включенню до Єдиного державного реєстру судових рішень, а також було обговорено звіт Рахункової палати України про результати аудиту використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя місцевими судами, тощо.

СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Було вирішено провести спільно з Центром суддівських студій моніторинг оцінки стану незалежності, неупередженості та доступності правосуддя, метою якого є опитування відвідувачів судів, розроблення відповідних рекомендацій для вирішення проблемних питань й удосконалення діяльності судів, органів суддівського самоврядування та інших органів судової влади. Опитування проводитиметься 15 серпня в місцевих загальних судах Центром суддівських студій, Радою суддів України спільно з Державною судовою адміністрацією України, апеляційними та місцевими судами. Результати моніторингу буде обговорено на засіданні РСУ в жовтні 2012 року.

Члени ради суддів обговорили також висновки і пропозиції, викладені у звіті Рахункової палати України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя місцевими судами, затвердженого постановою колегії Ра-

хункової палати України від 1 червня 2012 року № 10-2. Заступник Голови Державної судової адміністрації України Володимир Півторак поінформував присутніх про План заходів, розроблений ДСА України з усунення недоліків, указаних Рахунковою палатою, та означив низку питань, котрі вже перебувають у стадії вирішення.

Окрім того, члени Ради суддів України підтримали подання суддівського колективу Апеляційного суду міста Києва про присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України» судді у відставці Петру Семеновичу Мацелюху – за значний внесок у становлення України як демократичної, соціальної і правової держави, зміцнення авторитету судової влади, а також за наукову (юридичну), просвітницьку діяльність, багаторічну бездоганну роботу в судовій системі держави та високий професіоналізм.

Рада суддів України затвердила також Орієнтовний план роботи РСУ на II півріччя 2012 року.

РСУ ОБГОВОРИЛА ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ»

Із метою виконання рішення X позачергового з'їзду суддів України стосовно підготовки пропозицій щодо законодавчого визначення норм навантаження на одного суддю, а також визначення фактичного навантаження на суддів у поточному році, розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо дисциплінарної відповідальності суддів).

Зокрема, запропонованими змінами норми статті 83 доповнюються пунктом 3 наступного змісту: «Суддю не може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності на підставі пункту 2 частини першої цієї статті в разі, коли невжиття ним заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, відбулося внаслідок значно більшого навантаження на нього ніж середнє навантаження на суддю відповідної судової юрисдикції та інстанції.

Державна судова адміністрація України щорічно не пізніше 5 березня оприлюднює відомості щодо навантаження на суддів за минулий рік на офіційному веб-сайті судової влади України».

Після обговорення законопроекту Рада суддів прийняла рішення направити його до рад суддів спеціальних судів для подальшого обговорення. Також РСУ було вирішено доручити ДСА України продовжити роботу із визначення норм навантаження на одного суддю.

ВІДБУЛОСЯ ЗАСІДАННЯ КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАВОСУДДЯ

4 липня відбулося засідання Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, в якому взяв участь Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк.

На засіданні Комітету було обговорено ряд законопроектів. Зокрема, проекти законів «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо удосконалення окремих положень організації судової влади) №9740 від 20.01.2012 р. (автори – С. Ківалов, Д. Шпенюв), «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо соціального захисту суддів та членів їх сімей) №10670 від 26.06.2012 р., «Про внесення змін до статті 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо відрядження суддів для роботи в міжнародній судовій установі, юрисдик-

ція якої визнана Україною)» №10689, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо проведення кваліфікаційного іспиту №10618 від 14.06.2012 р. (Д. Шпенюв) тощо.

На засіданні, зокрема, зазначалося, що законопроект (реєстр. №10689), внесений народними депутатами С. Ківаловим та Д. Шпенювим, спрямований на встановлення певних гарантій щодо збереження прав судді, відрядженого на роботу до Європейського суду з прав людини, та підвищення ефективності імплементації норм Конвенції, удосконалення знань суддів із цих питань.

ПОДІЇ, ФАКТИ

УЧАСТЬ У СУДОВОМУ ЗАСІДАННІ В
РЕЖИМІ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ

4 липня Верховна Рада України ухвалила Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі у судовому засіданні у режимі відеоконференції”, спрямований на підвищення оперативності судового розгляду справ і, як наслідок, покращення рівня реалізації права особи на судовий захист шляхом запровадження використання під час судових засідань систем відеоконференцзв’язку.

Відповідні зміни внесені до Господарського процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу, якими для учасників судового процесу передбачена можливість участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Відповідні зміни внесені також до Закону “Про судоустрій і статус суддів”.

Згідно із Законом, “у клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в обов’язковому порядку визначається суд, в якому необхідно забезпечити її проведення. Таке клопотання подається не пізніше ніж за сім днів до дня проведення засідання, в якому відбуватиметься така участь. Питання про участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції вирішується господарським судом за наявності відповідного клопотання або за власною ініціативою не пізніше ніж за п’ять днів до дня проведення такого засідання”.

* * *

Із цього приводу 5 липня Голова Державної судової адміністрації України дав коментар на прохання телеканалу ICTV.

Руслан Кирилюк, зокрема, відзначив, що наразі вже 15 апеляційних загальних судів працюють у режимі

відеоконференцзв’язку з СІЗО цих регіонів, решту апеляційних судів буде підключено найближчим часом. Також він повідомив, що ДСА України проведе тендер на закупівлю обладнання для відеоконференцзв’язку для всіх загальних судів, а по завершенню тендерних процедур розпочнеться процес його встановлення в судах та СІЗО.

Як наголосив Голова ДСА України, запровадження можливості участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції дасть змогу громадянам зекономити значні кошти, що витрачаються ними на поїздки до судів, які знаходяться в інших населених пунктах, забезпечувати не лише неупереджений та справедливий розгляд справи судом, але й оперативність такого розгляду, адже затягування судового розгляду справи найчастіше відбувається у зв’язку з неможливістю того чи іншого учасника процесу прибути до зали судового засідання.

Ефективність систем відеоконференцзв’язку у процесі розгляду справ у суді вже доведена досвідом їх застосування в зарубіжних країнах (наприклад, у Росії – більше 10 років), – підкреслив Руслан Кирилюк.

Наостанок журналістам телеканалу було продемонстровано роботу в режимі відеоконференції.

ВІДБУЛАСЯ РОБОЧА ЗУСТРІЧ ГОЛОВИ ДСА З КЕРІВНИЦТВОМ МОМ В УКРАЇНІ

2 липня відбулася робоча зустріч Голови Державної судової адміністрації України Руслана Кирилюка з Головою Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні (МОМ) Манфредом Профазі.

У зустрічі також взяли участь заступник координатора Програми протидії торгівлі людьми Представництва МОМ в Україні Оксана Горбунова, виконавчий асистент Представництва МОМ в Україні Анастасія Винниченко, спеціаліст з питань політики та програми протидії торгівлі людьми цього Представництва Ольга Стрельцова, радник Голови ДСА України Юрій Забара, керівники структурних підрозділів ДСА України.

Як було відзначено, Представництво Міжнародної організації з міграції в Україні продовжує виконання проектів зі зміцнення потенціалу установ у боротьбі зі злочинами щодо торгівлі людьми, реалізація яких націлена на вдосконалення системи правоохоронних та судових органів у цьому напрямку. У рамках нового проекту «Боротьба з торгівлею людьми: покращення захисту потерпілих та свідків у кримінальних справах, пов'язаних із торгівлею людьми та іншими тяжкими злочинами», спрямованого на подальше підвищення ефективності розгляду кримінальних справ щодо торгівлі людьми в судах України, передбачено забезпечення обладнанням для проведення знеособленого допиту свідків та потерпілих, – відзначив голова Представництва МОМ в Україні Манфред Профазі.



У свою чергу Голова Державної судової адміністрації України подякував представникам Міжнародної організації з міграції в Україні за встановлення специфічного обладнання для захисту потерпілих та свідків у кримінальних справах, котре необхідне сьогодні судам, та наголосив на потребі продовження такої співпраці. Руслан Кирилюк відзначив, що практично у всіх апеляційних судах вже встановлено систему відеоконференцзв'язку між судом та СІЗО, наразі є можливість на базі цих систем встановити обладнання зі спотворення голосу свідка чи потерпілого. Голова ДСА України переконаний, що співпраця Міжнародної організації з міграції в Україні з Державною судовою адміністрацією України дозволить судам вийти на новий технічний рівень.

ПОДІЇ, ФАКТИ

ІННОВАЦІЇ ПРИХОДЯТЬ У СУДОЧИНСТВО

27 червня в конференц-залі Державної судової адміністрації України відбулося чергове засідання робочої групи з питань інновацій.

Відкрив засідання в.о. Голови ДСА України Володимир Півторак, який відзначив важливість завдань, поставлених перед учасниками робочої групи, та наголосив на потребі обговорення окремих із них. Зокрема, за словами В. Півторака, вже напрацьовано проект Стратегічного плану розвитку судової гілки влади України і нині триває його обговорення. Відбулася також презентація вказаного Плану для членів робочої групи.

Учасники засідання заслухали звіт керівників підгруп, зокрема, підгрупи зі створення та впровадження концепції автоматизації судової влади, питань оптимізації ЄДРСР та оновлення функціоналу КП «ДЗС»; підгрупи з удосконалення системи статистики, діловодства, документообігу та архівної роботи; підгрупи з розробки та впровадження стандартів функціонування суду; підгрупи зі створення Стратегічного плану розвитку судової влади; підгрупи з

питань професійного розвитку і навчання в судовій сфері; підгрупи з розробки та впровадження єдиної інформаційної політики судової влади, а також інформацію про роботу підгрупи з питань бюджету та фінансування судів.

Додамо, що робочу групу з питань інновацій утворено відповідно до наказу Державної судової адміністрації України від 15 червня 2011 року № 100. Основною її метою є створення і впровадження інноваційних моделей організаційного забезпечення роботи суду на базі поєднання сучасних концепцій адміністрування суду та новітніх інформаційних технологій. Головними завданнями робочої групи визначено вдосконалення функціонування і підтримку комп'ютерної програми «Документообіг загальних судів», а також розробку концепції та технічного завдання зі створення автоматизованої системи управління справами суду.

ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ДСА УКРАЇНИ

Із метою модернізації автоматизованої системи документообігу в Державній судовій адміністрації України фахівцями ДП «Інформаційні судові системи» було проведено практичне заняття з керівниками структурних підрозділів ДСАУ щодо впровадження електронного документообігу.

Перехід до системи електронного документообігу є одним із кроків до застосування інноваційних технологій, що підвищить ефективність впрова-

дження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному та місцевому рівнях.

ВІДБІР КАНДИДАТІВ НА НАВЧАННЯ ЗА ДЕРЖЗАМОВЛЕННЯМ

Відповідно до наказу Державної судової адміністрації України від 26 червня 2012 року № 71 та з метою проведення об'єктивного відбору кандидатів на навчання до Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» 5 липня відбулося перше засідання комісії з проведення відбору кандидатів на навчання за державним замовленням.

Під час роботи комісії розглядалися питання щодо здійснення професійного відбору кандидатів з числа осіб, рекомендованих начальниками ТУ ДСА України для вступу на навчання до національних університетів «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» та «Одеська юридична академія».

* * *

Головою Державної судової адміністрації України Р. І. Кирилюком на підставі рекомендації комісії прийняте рішення про укладення договорів-направлень на навчання у Національному університеті «Одеська юридична академія» та Національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Інформація про осіб, які мають прибути до Державної судової адміністрації України для укладення договорів-направлень на навчання у вузах, доведена до відома начальників територіальних управлінь Державної судової адміністрації України.

В УКРАЇНІ З'ЯВИТЬСЯ РЕЄСТР СУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Представники Державної судової адміністрації України та державного підприємства «Інформаційні судові системи» взяли участь у нараді, що проводилася заступником Генерального прокурора Є. Блажівським щодо створення та функціонування Єдиного дер-

жавного реєстру судових розслідувань.

Зокрема, на нараді обговорено можливість поповнення згаданого реєстру рішеннями судів, прийнятими у кримінальному провадженні, та обмін статистичною інформацією між Генеральною прокуратурою та ДСА України.

ПРОВЕДЕНО КОНКУРС НА ЗАМІЩЕННЯ ВАКАНТНИХ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДСА УКРАЇНИ

3 липня у Державній судовій адміністрації України проведено конкурс на заміщення вакантних посад державних службовців:

- начальника управління з питань судового діловодства;
- головного спеціаліста відділу звітності управління бухгалтерського обліку

ПОДІЇ, ФАКТИ

та звітності;

- головного спеціаліста відділу представництва інтересів у судах та договірної роботи управління правового забезпечення;
- головного спеціаліста сектора підготовки роз'яснень законодавства щодо організаційного забезпечення діяльності судів та забезпечення взаємодії з органами державної влади управління правового забезпечення;
- головного спеціаліста сектора роботи зі зверненнями громадян управління правового забезпечення;

- провідного спеціаліста відділу організаційної роботи управління організаційного забезпечення діяльності Державної судової адміністрації України.

Із наявних претендентів – шестеро успішно пройшли конкурсний відбір, двоє з них за результатами проведеного конкурсу рекомендовані конкурсною комісією для зарахування до кадрового резерву державної служби ДСА України.

Конкурс проведений з метою формування дієздатного кадрового потенціалу та залучення на державну службу висококваліфікованих спеціалістів.

НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ – ПРОБЛЕМА НЕ ЛИШЕ УКРАЇНИ

Судді ВССУ обговорили з експертами проекту «Twinning» питання виконання судових рішень в Україні

ПОДІЇ, ФАКТИ

Ситуація з виконанням судових рішень державними установами, які є сторонами у справі, може покращитися у 2013 році – з набранням чинності законодавчими новаціями. Про це йшлося під час зустрічі суддів ВССУ з представниками проекту «Twinning».

Місія експертів у складі державного радника Франції Іва Дутрію та судді Верховного адміністративного суду Литви Віргіліуса Валанчуса прибула до України в супроводі постійного радника проекту Крістофа Вюрца в рамках реалізації одного із заходів зазначеного проекту – «Оцінка ситуації та надання пропозицій щодо вжиття заходів для покращення виконання судових рішень державними установами, які є сторонами у справі».

Від судової палати у цивільних справах ВССУ у зустрічі взяли участь секретар палати Ольга Дьоміна та судді Таміла Писана, Віктор Кузнецов, Алла



Лесько та Володимир Нагорняк. Обговорювалися питання, пов'язані з виконанням суб'єктами владних повноважень судових рішень. Присутні поділилися досвідом та висловили конкретні пропо-

зиції щодо можливих шляхів розв'язання вказаних проблем. Зокрема, за словами Ольги Дьоміної, невиконання судових рішень – проблема не лише нашої держави, але, враховуючи значну кількість скарг, які надходять до Європейського суду з прав людини, для України вона є надзвичайно актуальною. Для її вирішення, переконана О. Дьоміна, необхідні



законодавчі новації. Суддя поінформувала міжнародних експертів, що з 1 січня 2013 року набере чинності прийнятий Верховною Радою України Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», а Кабінетом Міністрів України 3 серпня 2011 року прийнято постанову «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ».

У свою чергу експерти поцікавилися чи достатньо цих заходів для забезпечення виконання судових рішень

на належному рівні. На думку суддів касаційної інстанції, Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» значно покращить ситуацію, оскільки він спрощує процедуру звернення особи, яка має судові рішення, з питання його виконання. Водночас, зазначила Ольга Дьоміна, вирішення цієї проблеми залежить не лише від законодавчих нововведень, а й від виконання посадовими особами згаданих нормативних актів. Про механізм забезпечення виконання судових рішень у Франції розповів Ів Дутрію,

зазначивши, що цей досвід є доволі позитивним.

На завершення зустрічі присутні на ній судді ВССУ та міжнародні експерти наголосили на необхідності подальшої співпраці і проведення таких заходів, які є вкрай важливими для обміну досвідом та напрацювання нових пропозицій.



ПОДІЇ, ФАКТИ

СУДДІВСЬКІ КАДРИ

ВККСУ НАДАЛА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО
ОБРАННЯ СУДДІВ БЕЗСТРОКОВО ТА ЩОДО
ПЕРЕВЕДЕННЯ СУДДІВ ДО ІНШОГО СУДУ

Зокрема, комісія рекомендувала для обрання безстроково:

- Шурупова В'ячеслава Вікторовича — суддею Суворовського районного суду міста Одеси;
- Овчиннікову Ольгу Сергіївну — суддею Волноваського районного суду Донецької області;
- Христофорова Андрія Борисовича — суддею Донецького окружного адміністративного суду;
- Антонову Вікторію Миколаївну — суддею Господарського суду Київської області;
- Стратейчук Людмилу Зіновіївну — суддею Апеляційного суду Донецької області;
- Бугрим Людмилу Миколаївну — суддею Апеляційного суду Донецької області.

Окрім того, комісія прийняла рішення надати рекомендації щодо переведення суддів, обраних безстроково, до іншого суду. Зокрема:

- суддя Київського апеляційного господарського суду Олена Іванівна Поляк рекомендована на посаду судді Вищого господарського суду України;
- суддя Господарського суду міста Києва Юрій Леонідович Власов — на посаду судді Київського апеляційного господарського суду;
- суддя Господарського суду міста Києва Сергій Августович Гончаров — на посаду судді Київського апеляційного господарського суду;
- суддя Господарського суду міста Києва Марина Анатоліївна Дідиченко — на посаду судді Київського апеляційного господарського суду;
- суддя Львівського апеляційного господарського суду Михайло Васильович

Юркевич — на посаду судді Господарського суду Львівської області;

- суддя Харківського окружного адміністративного суду Ігор Сергійович Чалий — на посаду судді Харківського апеляційного адміністративного суду;
- суддя Житомирського окружного адміністративного суду Тетяна Володимирівна Іваненко — на посаду судді Житомирського апеляційного адміністративного суду;
- суддя Красногвардійського районного суду міста Дніпропетровська Ілона Юріївна Ткаченко — на посаду судді Апеляційного суду Дніпропетровської області;
- суддя Шевченківського районного суду міста Запоріжжя Марина Сергіївна Тютюник — на посаду судді Апеляційного суду Запорізької області.

Водночас, розглянувши матеріали, комісія відмовила в наданні рекомендації щодо переведення судді Баглійського районного суду міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області Тетяни Юріївни Погребняк на посаду судді Апеляційного суду Дніпропетровської області. Також комісія за результатами складання кваліфікаційного іспиту прийняла рішення надати рекомендацію щодо переведення суддів до суду іншої спеціалізації:

- суддю Донецького окружного адміністративного суду Крістину Вікторівну Полякову рекомендовано на посаду судді Господарського суду міста Києва;
- суддю Ворошиловського районного суду міста Донецька Костянтина Сергійовича Харакоза — на посаду судді Господарського суду Донецької області.

Окрім того, комісія прийняла рішення щодо припинення відставки судді Володимира Миколайовича Колесниченка.

СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

САНАТОРНО-КУРОРТНИЙ ЛІКУВАЛЬНИЙ ЦЕНТР «ФЕМІДА» ЗАЛИШЕНО У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДСА УКРАЇНИ

9 липня у зв'язку з неодноразовими зверненнями Ради Міністрів Автономної Республіки Крим Рада суддів України під час чергового засідання заслухала інформацію в.о.директора Державного підприємства «Санаторно-курортний лікувальний центр «Феміда» Раїси Макогонюк про рівень надання послуг, ефективності використання наявної матеріальної бази та обговорила перспективи розвитку цього центру, що знаходиться в Євпаторії.

Після обговорення вказаного питання Рада суддів вирішила залишити даний лікувальний центр у сфері управління Державної судової адміністрації України для лікування та оздоровлення суддівського корпусу, працівників апаратів судів, представників судової системи загалом.

Довідково:

«Феміда» – одна з найбільших оздоровниць Євпаторії. Санаторій, розрахований на 500 місць, розташований у центрі міста. У своєму складі має 3 спальні корпуси, власний упорядкований піщаний пляж, лікувальний корпус, клуб, бібліотеку з читальним залом, їдальню, спортивну базу (спортивні зали, тенісні корти, волейбольні майданчики відкритого й закритого типу, майданчики для бадмінтону, тренажерні зали, зали

ЛФК), лікувальну сауну з басейном.

Для лікування тут використовуються:

- кліматотерапія (сонячні ванни, повітряні ванни, морські ванни);
- бальнеотерапія (рапні, морські, кисневі, перлові, шавлієві, йодобромні ванни, гідромасаж, душ шарко, кишковий душ);
- грязелікування муловою сульфідною лікувальною гряззю Сакського озера (електрогрязі, загальні грязі, тампони);
- масаж;
- електролікування, світлолікування, парафінолікування, інгаляції;
- лазерна терапія;
- лікувальна фізкультура;
- нетрадиційні методи лікування (голкорефлексотерапія, спелеотерапія (соляна "шахта"), аромофітотерапія, психотерапія, фітотерапія, гомеопатичне лікування з комп'ютерною діагностикою);
- питне лікування мінеральною водою;
- лікувальне харчування (дієти 1,2,5,8,9,10,15), у тому числі й за системою замовлень.



СУДОВА АНАЛІТИКА

**ОГЛЯД ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ У
СПРАВАХ ЩОДО УКРАЇНИ
ЗА 2011 РІК**

Валерія ЛУТКОВСЬКА,
*Урядовий уповноважений у справах
Європейського суду з прав людини (2011 – квітень 2012 рр.)*

СУДОВА АНАЛІТИКА

Рік, що минув, став значущим і для Європейського суду з прав людини як міжнародної судової установи для 800 мільйонів європейців, і для України як держави, яка взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, визначені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколах до неї.

Із набранням чинності Протоколом № 14 до цієї Конвенції (далі — Конвенція) Європейський суд з прав людини (далі — Європейський суд) отримав можливість розпочати реформи, насамперед спрямовані на прискорення розгляду заяв, які надходять на його адресу, та забезпечення можливості постановляти рішення щодо складних питань порушення прав людини, не витрачаючи часу на заяви, в яких містяться скарги, які він уже розглядав, і щодо яких дійшов висновку про порушення Конвенції.

Щодо України, то з постановленням «пілотного» рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», яке стосувалося системної проблеми невиконання судових рішень, Європейський суд зосередив свою діяльність на інших скаргах про порушення прав і свобод, гарантованих Конвенцією, і таким чином його практика щодо України за 2011 рік містить багато вартих уваги рішень як стосовно питань,

які вже розглядалися в попередні роки, так і щодо нових аспектів законодавства та правозастосовної практики.

**Зміни в роботі
Європейського суду**

Протокол № 14 до Конвенції, яким змінено її контрольну систему, набрав чинності 1 червня 2010 року. Цей документ було розроблено та відкрито до підписання з метою оптимізації діяльності Європейського суду, котрий, як стало зрозуміло вже з 2000 року, не міг опрацювати ту кількість заяв, яка щороку надходить на його адресу.

Протоколом № 14 змінюється процедура розгляду заяв. Якщо раніше їх розглядали комітети у складі трьох суддів, палати у складі семи суддів і Велика палата у складі сімнадцяти суддів, то тепер із метою підвищення продуктивності Європейського суду з опрацювання заяв і відсіювання тих із них, які очевидно не відповідають крите-

ріям прийнятності для розгляду щодо суті, передбачено, що суддя, який засідає одноособово, може оголосити заяву неприйнятною або вилучити її з реєстру справ. У свою чергу комітет у складі трьох суддів може не лише оголосити заяву неприйнятною (як раніше), але й оголосити її прийнятною й одночасно постановити рішення щодо суті, якщо покладене в основу справи питання про тлумачення або застосування Конвенції чи протоколів до неї є предметом ustalеної практики Європейського суду. Таким чином можна передбачати, що скоротиться тривалість розгляду так званих повторюваних справ, тобто справ, які стосуються однакових скарг про порушення на національному рівні гарантованих Конвенцією прав.

Протоколом № 14 остаточно закріплено повноваження палат постановляти рішення щодо прийнятності та суті індивідуальної заяви одночасно, що дозволить також скоротити тривалість провадження. Велика палата Європейського суду додатково до повноважень, які вона мала раніше, отримала повноваження розглядати звернення Комітету міністрів Ради Європи щодо невиконання державою-відповідачем рішення Європейського суду та щодо роз'яснення його рішень.

Із 2011 року в канцелярії Європейського суду створено окрему секцію з опрацювання заяв, до якої скеровуються всі заяви з п'яти держав, що є лідерами за їх кількістю: Росії, Туреччини, Румунії, України та Польщі, частка яких у загальній кількості заяв на розгляді у цьому суді — понад 50 відсотків. Діяльність цієї секції дозволила дещо скоротити строки розгляду заяв і відсіяти більшу кількість тих із них, які очевидно не відповідають критеріям прийнятності для розгляду по суті.

Із метою надання Європейському суду більших можливостей зосередитися на важливих питаннях прав людини статтю 35 Конвенції було доповнено додатковим критерієм прийнятності. Тепер він може

оголосити неприйнятною будь-яку заяву, якщо вважає, що заявник не зазнав суттєвої шкоди. Проте є два винятки з цього правила: заяву буде оголошено прийнятною, якщо повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, вимагатиме розгляду заяви по суті, а також якщо на національному рівні справу належно не розглянув національний суд.

Статистичні дані

За станом на 31 грудня 2011 р. на розгляді Європейського суду перебувало понад 151 600 заяв проти держав, які є сторонами Конвенції. 6,8 % заяв від цієї кількості подано проти України. 10 271 заяву, які надійшли проти України, на зазначену дату було передано на розгляд одноособового складу Європейського суду, комітету або палати.

Протягом 2011 року Європейський суд розглянув 4 754 заяви проти України, з них щодо 107 заяв було постановлено рішення щодо суті та 4 647 заяв оголошено неприйнятними або вилучено з реєстру справ цього Суду. 48 заяв було вилучено з реєстру справ у зв'язку з досягненням дружнього врегулювання спору між урядом України та заявником. Також завдяки застосуванню процедури односторонньої декларації (інформування Європейського суду про умови, за якими уряд погоджується вирішити скаргу заявника, що має наслідком викреслення заяви з реєстру справ у разі схвалення Судом) у 2011 році було врегульовано скарги заявників у 380 справах.

Огляд рішень щодо суті

Зі 105 рішень щодо суті заяв 57 постановлено комітетом у складі трьох суддів. Ці рішення стосуються питань, які раніше вже були розглянуті Європейським судом: недотримання розумних строків розслідування та судового розгляду кримінальних справ, судового розгляду справ стосовно прав та обов'язків цивільного характеру,

надмірної тривалості тримання особи під вартою до постановлення вироку щодо неї.

У випадку встановлення Європейським судом порушення держава-відповідач відповідно до статей 1 і 46 Конвенції зобов'язана не лише виплатити відшкодування потерпілому, але й під наглядом Комітету міністрів Ради Європи вжити необхідних заходів індивідуального та загального характеру, спрямованих на відновлення та закріплення права заявника. Такі заходи вона також повинна вжити стосовно інших осіб, які перебувають в аналогічній із заявником ситуації, зокрема шляхом вирішення проблем, які призвели до висновків Європейського суду про порушення Конвенції.

Водночас Європейський суд надає висновки щодо застосування статті 46 не у всіх рішеннях, в яких встановлено порушення Конвенції, а лише в тих, де в законодавстві або правозастосовній практиці держави-відповідача виявлено проблеми системного характеру, що можуть призвести або вже призвели до надходження значної кількості заяв про аналогічні порушення.

У 2011 році Європейський суд постановив щодо України два таких рішення, в яких наголосив на необхідності реформ у кримінально-процесуальному законодавстві України та правозастосовній практиці, спрямованих на забезпечення їхньої відповідності вимогам статей 5 (рішення від 10 лютого 2011 року в справі «Харченко проти України») та 6 Конвенції (рішення від 3 листопада 2011 року в справі «Балицький проти України»).

У рішенні в справі «Харченко проти України» Європейський суд звернув увагу на те, що кримінально-процесуальне законодавство України містить, принаймні, дві прогалини, які призводять до порушення підпункту «с» пункту 1 статті 5 Конвенції. Відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України в період після надходження кримінальної справи до

суду і до попереднього її розгляду суддею особа, щодо якої на досудовому слідстві обрано запобіжний захід у вигляді взяття під варту, тримається під вартою без жодного процесуального рішення. Крім того, постанови (ухвали) про взяття під варту або відсутність підстав для заміни тримання під вартою на інший запобіжний захід, які судді приймають на стадії судового розгляду, не містять вказівки на строк дії цього запобіжного заходу.

Також за висновком Європейського суду неналежне мотивування постанов про продовження строків тримання під вартою є системною проблемою, яка призводить до порушення пункту 3 статті 5 Конвенції. Судді зазвичай вказують у своїх рішеннях однакові підстави протягом усього періоду тримання особи під вартою, тоді як існування обґрунтованої підозри щодо того, що особа вчинила інкримінований їй злочин, через деякий час перестає бути достатньою підставою для позбавлення свободи, і судді повинні наводити додаткові мотиви для обґрунтування необхідності збереження цього запобіжного заходу.

На низку проблем Європейський суд вказав, аналізуючи відповідність законодавства та судової практики вимогам пункту 4 статті 5 Конвенції. Зокрема, він відзначив неналежне реагування національних судів на доводи клопотань про заміну тримання під вартою на інший запобіжний захід, відсутність чіткої процедури розгляду питання законності тримання під вартою, неможливість розгляду питання законності тримання під вартою без зволікання, оскільки розгляд клопотань про заміну тримання під вартою на інший запобіжний захід пов'язаний з іншими процесуальними діями, зокрема судовими засіданнями з розгляду кримінальної справи по суті.

У рішенні в справі «Балицький проти України» Європейський суд відзначив дві проблеми, які неодноразово призводили до констатації порушення статті 6 Конвенції і які держава повинна вирішити відповідно

до її зобов'язань за статтями 1 і 46 Конвенції після набрання рішенням статусу остаточного.

Заявника у цій справі було допитано у зв'язку з розслідуванням кримінальної справи, порушеної за фактом умисного вбивства Т., в якості свідка без участі захисника після того, як до нього було застосовано адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту на строк 15 діб за дрібне хуліганство. Європейський суд відзначив, що він і в інших справах проти України засуджував як свавільну практику застосування адміністративного арешту з метою отримати можливість проводити слідчі дії в рамках розслідування кримінальної справи, але без дотримання всіх прав, які гарантуються особі кримінально-процесуальним законом.

Європейський суд також констатував, що, використовуючи практику кваліфікації злочину за статтею, яка не передбачає обов'язкової участі захисника при провадженні у кримінальній справі, органи дізнання та досудового слідства позбавляють осіб належного юридичного захисту і що така ситуація вже була предметом розгляду в справах проти України.

Протягом 2011 року Європейський суд у своїй практиці неодноразово розглядав питання порушення різних аспектів статті 6 Конвенції. Зокрема, у рішенні в справі «Нечипорук і Йонкало проти України» він встановив порушення пункту 1 статті 6 Конвенції в частині такого аспекту права на справедливий судовий розгляд, як право не свідчити проти себе та право не давати показань, оскільки національний суд визнав допустимим доказом визнавальні показання особи, які було отримано в результаті поведінки з нею, що прирівнюється до катування в значенні статті 3 Конвенції.

У кількох справах було констатовано порушення підпункту «с» пункту 3 статті 6 Конвенції у зв'язку з незабезпеченням права на побачення із захисником до першого допиту в кримінальній справі (рішен-

ня у справах «Нечипорук і Йонкало проти України» та «Бортнік проти України»), а також незабезпеченням заявнику правової допомоги захисника за призначенням для оскарження до Верховного Суду України вироку, яким його було засуджено до довічного позбавлення волі (рішення від 20 грудня 2011 року у справі «Максименко проти України»).

У рішенні від 15 вересня 2011 року в справі «Паскал проти України» Європейський суд встановив порушення пункту 1 статті 6 Конвенції в частині права на розгляд справи безстороннім судом, оскільки невдовзі після початку судового розгляду кримінальної справи за обвинуваченням заявника в місцевій газеті було опубліковано статтю з висвітленням процесу, в якій було процитовано слова, нібито сказані головуючим суддею. Наведені формулювання справляли враження, що суддя вважала підсудних, у тому числі заявника, винними у вчиненні інкримінованих їм злочинів. І хоча згодом вона заперечувала сам факт інтерв'ю і направила матеріали щодо статті для перевірки в прокуратуру, побоювання підсудного щодо упередженості судді не було спростовано, оскільки відповідь на запит щодо статті не надійшла, проте суддя розглянула справу по суті та постановила вирок. Крім того, хоча в касаційній скарзі заявника на вирок містилися доводи щодо упередженості головуючого судді, Верховний Суд України у своїй ухвалі жодним чином їх не проаналізував.

Необхідно також відзначити окремі зміни в практиці Європейського суду. Так, у рішенні від 10 лютого 2011 року в справі «Джаксидбергенов проти України» він переглянув свою попередню практику за статтями 3 і 6 Конвенції стосовно екстрадиції в Казахстан осіб, яким загрожує кримінальне переслідування у цій державі.

Раніше у рішеннях від 19 листопада 2009 року в справі «Кабулов проти України» та від 18 лютого 2010 року в справі «Байсаков та інші проти України» Європейський суд,

спираючись на звіти про стан дотримання прав людини в Казахстані, дійшов висновку, що у випадку екстрадиції заявників до цієї держави Україна порушить статті 3 та 6 Конвенції. Проте у справі «Джаксисбергенів проти України» він взяв до уваги те, що міжнародні документи відзначають певне покращення стану дотримання прав людини в Казахстані, зокрема умов утримання в місцях ув'язнення, а також те, що заявник не надав підтвердження наявності небезпеки для нього особисто. Таким чином Європейський суд дійшов висновку, що його екстрадиція до цієї держави не призведе до порушення статей 3 і 6 Конвенції.

Також Суд змінив свою практику стосовно дотримання пункту 1 статті 5 Конвенції у випадку тримання під вартою особи, арештованої з метою її екстрадиції за запитом іноземної держави, яке здійснюється на підставі судового рішення, прийнятого відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України зі змінами, внесеними Законом України від 21 травня 2010 року № 2286 VI «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо видачі особи (екстрадиції)». У рішенні від 10 листопада 2011 року в справі «Мокалал проти України» Європейський суд констатував порушення пункту 1 статті 5 Конвенції щодо затримання заявника і тримання його під вартою з метою екстрадиції до Ірану в період із 3 квітня до 29 червня 2010 року і відсутність порушення цієї норми щодо періоду тримання його під вартою на підставі постанови судді, прийнятої відповідно до зазначеного закону.

У 2011 році Європейський суд постановив перші два рішення щодо України з питань, що стосуються меж та умов відповідальності держави за вплив навколишнього середовища на приватне і сімейне життя особи та її житло, повагу до яких гарантовано статтею 8 Конвенції. Це — рішення від 10 лютого 2011 року в справі «Дубецька проти України» стосовно заповідання шко-

ди здоров'ю та житлу заявників у результаті діяльності вуглевидобувної шахти і вуглезбагачувальної фабрики та рішення від 21 липня 2011 року в справі «Гримковська проти України» стосовно наслідків постанови спрямувати автомобільну дорогу міжнародного значення через вулицю в місті, яка не була придатна для транзитного руху вантажного автотранспорту.

В обох рішеннях Європейський суд зробив застереження, що ні стаття 8, ні жодне інше положення Конвенції не гарантують право на збереження природного середовища як такого. Питання не виникатимуть також, якщо оскаржувана шкода є незначною у порівнянні з екологічними загрозами, притаманними життю в кожному сучасному місті. Однак скарга на підставі статті 8 може вважатися обґрунтованою, коли екологічна загроза досягає певного рівня, який призводить до значного погіршення можливості особи користуватися своїм житлом, мати належне приватне та сімейне життя. Оцінка цього мінімального рівня є відносною та залежить від усіх обставин справи, таких як інтенсивність і тривалість шкідливого впливу та його фізіологічні та психологічні наслідки для здоров'я особи чи якості її життя. Крім того, щоб встановити, чи несе держава відповідальність на підставі статті 8 Конвенції, Європейський суд повинен визначити, по-перше, чи оскаржувана ситуація виникла в результаті раптового та несподіваного розвитку подій, чи навпаки вона була тривалою і про неї було відомо відповідним державним органам; по-друге, чи державні органи повинні були знати про те, що небезпека або джерело шкоди впливали на приватне життя особи; і по-третє, якою мірою заявник сам сприяв виникненню цієї ситуації і чи мав він можливість виправити її без надмірних витрат.

Також у 2011 році Європейський суд вперше в своїй практиці дав тлумачення статті 10 Конвенції як такої, що встановлює для держав позитивне зобов'язання забезпечити законодавчу базу, яка б гарантувала

ефективний захист журналістам, котрі використовують матеріали з мережі Інтернет. Цей принцип було сформульовано в рішенні від 5 травня 2011 року в справі «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України».

У справі йшлося про опублікування в газеті «Правое дело» анонімного листа, який було передруковано з інформаційного інтернет-сайту. За позовом президента Національної федерації тайського боксу рішенням суду інформацію, що містилася в листі, було визнано неправдивою і такою, що завдала шкоди репутації позивача. Суд зазначив, що відповідачів не може бути звільнено від цивільної відповідальності на підставі статті 42 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», оскільки інтернет-сайт не належав до засобів масової інформації, зареєстрованих відповідно до чинного законодавства.

Європейський суд зазначив, що, беручи до уваги роль мережі Інтернет у професійній діяльності засобів масової інформації та важливість здійснення права на свободу вираження поглядів загалом, відсутність на національному рівні достатнього правового регулювання, яке б дозволяло журналістам використовувати інформацію з мережі Інтернет, не боячись санкцій, перешкоджає здійсненню такої життєво важливої функції преси як громадський контроль. На думку цього Суду, непоширення законодавчих гарантій свободи журналістської діяльності на цю інформацію саме по собі може бути підставою для невинного втручання в права, закріплені у статті 10 Конвенції. Оскільки через відсутність у законодавстві України належних гарантій для журналістів, які використовують інформацію з мережі Інтернет, заявники не могли оцінити всі наслідки опублікування листа в газеті, Європейський суд дійшов висновку, що у цій справі не було дотримано вимогу законності, закріплену в пункті 2 статті 10 Конвенції.

Порушення статті 10 Конвенції констатовано також у рішенні від 31 березня 2011 року в справі «Сірик проти України». У ній за рішенням Києво-Святошинського районного суду Київської області заявницю було зобов'язано спростувати інформацію, яку вона повідомила в листі на адресу Державної податкової адміністрації України, звинувачуючи в корупції одного з керівників Академії державної податкової служби України, а також стягнуто на користь позивача відшкодування моральної шкоди.

Європейський суд зауважив, що заявниця надіслала скаргу на дії одного з керівників Академії приватним листом, адресованим органу, якому цей навчальний заклад був підпорядкований. Таким чином, справа стосувалася не свободи преси чи відкритої дискусії щодо суспільно важливих питань, а права особи повідомляти про порушення з боку посадової особи органу, уповноваженому розглядати такі скарги. У цьому аспекті Суд зазначив, що можливість громадян повідомляти компетентні державні органи про поведінку державних службовців, яка їм видається неправильною чи незаконною, є однією з основ верховенства права. Враховуючи цю та інші підстави, Європейський суд дійшов висновку, що притягнення заявниці до цивільної відповідальності за подання скарги на посадову особу державного навчального закладу не було співрозмірним до мети, яка переслідувалася, зокрема захисту репутації та прав цієї посадової особи, а тому становило порушення статті 10 Конвенції.

Важливих питань законодавства та правозастосовної практики стосувалися і рішення Європейського суду, в яких було констатовано порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції, яка гарантує право на вільне володіння своїм майном.

Зокрема, в рішенні від 7 липня 2011 року в справі «Серков проти України» Європейський суд розглянув питання дотримання статті 1 Першого протоколу до Конвенції у випадку стягнення податку на

підставі нечіткого законодавства, яке неоднозначно тлумачать і застосовують національні суди.

У січні 2003 року Верховний Суд України, розглядаючи спір щодо застосування законодавства про сплату податку на додану вартість (далі — ПДВ) щодо ввезення товару на територію держави суб'єктом підприємницької діяльності, який є платником єдиного податку, вирішив, що до такої діяльності вказана законодавством вимога сплати ПДВ не застосовна. У грудні 2003 року цей самий суд по-іншому вирішив аналогічний спір і визнав, що вказане законодавство застосовується до такої діяльності платника єдиного податку.

У період з березня до липня 2004 року із заявника, Серкова Сергія Миколайовича, який був платником єдиного податку та здійснював ввезення товару на територію України, було стягнуто ПДВ. Заявник оскаржив це рішення до суду і в результаті провадження Верховний Суд України залишив без зміни постанову Вищого господарського суду України, якою було визнано правомірність дій митних органів щодо стягнення із заявника ПДВ.

Європейський суд дійшов висновку про порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції, по-перше, у зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким та узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону, що мало наслідком його суперечливе тлумачення Верховним Судом України, та по-друге, у зв'язку з тим, що в ситуації, коли у його справі законодавство припускало неоднозначне тлумачення, суди, проігнорвавши вимоги національного законодавства, не застосували підхід, який був би більш сприятливим для заявника.

У справі «Рисовський проти України» (рішення від 20 жовтня 2011 року) висновок Європейського суду про порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції було обґрунтовано кількома обставинами, які, у свою чергу, спонукали його окремо

наголосити на важливості принципу «належного урядування». Справа стосувалася відмови сільської ради виконати спочатку рішення районної ради про передачу заявникові в користування ділянки із земель сільськогосподарського призначення, а потім рішення суду про виділення йому цієї ділянки в натурі, а також скасування районною радою через 6 років свого ж рішення про виділення заявнику землі як помилкового після того, як суд підтвердив законність виділення.

Європейський суд зазначив, що принцип «належного урядування» вимагає від органів влади у випадку розгляду питань, які становлять загальний інтерес, особливо якщо справа стосується таких основоположних прав людини як право власності, діяти вчасно, а також у належний і послідовний спосіб. Зокрема, органи влади зобов'язані затвердити правила внутрішніх процедур, які б посилювали прозорість і зрозумілість їхньої діяльності, зводили б до мінімуму можливість помилок і сприяли б утвердженню юридичної визначеності в правовідносинах, які стосуються речових прав. Органи державної влади, які не прийняли такі процедурні правила або не дотримуються їх, не повинні мати можливість отримувати вигоду від зловживань чи ухилятися від виконання власних зобов'язань. Наслідки від прийняття органом влади помилкового рішення повинні лягати на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, які отримали певне право, покладаючись на те, що орган влади діяв добросовісно. У випадку відкликання рішення про передачу речових прав як такого, що прийняте помилково, принцип «належного урядування» не лише покладає на органи влади обов'язок діяти швидко, виправляючи цю помилку, але й вимагає виплати відповідної компенсації або іншого виду відшкодування колишньому добросовісному правовласнику.

Оскільки національні суди визнали законним скасування районною радою у

1998 році як помилкового свого ж прийнятого у 1992 році рішення про надання землі в користування, Європейський суд зауважив, що, на його думку, чинне законодавство не містить достатніх гарантій від зловживання з боку органів влади. По-перше, останні можуть припинити речове право, надане помилково, зі зворотною дією в часі без жодної компенсації добросовісним правовласникам. По-друге, органи влади мають можливість припинити таке право з власної ініціативи, у будь-який час і без участі заінтересованих сторін. Крім того, Європейський суд зазначив, що відсутність строків давності щодо повноважень органів влади переглядати власні рішення, у тому числі після виявлення помилки, значно підриває юридичну визначеність у сфері особистих прав і цивільних правовідносин, що не відповідає принципу «належного урядування» та вимозі «законності» у значенні статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Рішення Європейського суду, в яких констатовано порушення статей 2 і 3 Конвенції, стосувалися відповідальності держави за смерть особи, яка перебувала під її контролем (рішення від 13 січня 2011 року в справі «Міхалкова та інші проти України»; від 23 червня 2011 року в справі «Матюшевський і Матюшевська проти України»); фактів катування (рішення від 21 квітня 2011 року в справі «Нечипорук і Йонкало проти України»; від 21 липня 2011 року в справі «Коробов проти України»; від 20 грудня 2011 року в справі «Тесленко проти України»), нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження із заявниками з боку працівників правоохоронних органів (рішення від 13 січня 2011 року в справі «Міхалкова та інші проти України»; від 3 лютого 2011 року в справі «Душка проти України»; від 17 березня 2011 року в справі «Бочаров проти України»; від 31 березня 2011 року в справі «Новак проти України»; від 23 червня 2011 року в справі «Матюшевський і Матюшевська проти

України»); нелюдських або принизливих умов утримання в місцях тримання затриманих або досудового ув'язнення (рішення від 10 лютого 2011 року в справі «Харченко проти України»; від 15 вересня 2011 року в справі «Іззетов проти України»; від 13 жовтня 2011 року в справі «Муштафаєв проти України»; від 24 листопада 2011 року в справі «Цигоній проти України»; від 15 грудня 2011 року в справі «Веньосов проти України»).

Порушення статей 2 і 3 Конвенції у їх процесуальній частині полягали в неефективності розслідування обставин загибелі особи (рішення від 13 січня 2011 року в справі «Міхалкова та інші проти України»; від 3 березня 2011 року в справі «Меркулова проти України»; від 15 вересня 2011 року в справі «Качурка проти України»; від 3 листопада 2011 року в справі «Антонов проти України»; від 20 грудня 2011 року в справі «Маснева проти України») або скарг потерпілого на заборонене статтею 3 поводження (рішення від 3 лютого 2011 року в справі «Душка проти України»; від 17 березня 2011 року в справі «Бочаров проти України»; від 31 березня 2011 року в справі «Новак проти України»; від 21 квітня 2011 року в справі «Нечипорук і Йонкало проти України»; від 7 липня 2011 року в справі «Фьодоров і Фьодорова проти України»; від 8 вересня 2011 року в справі «Ошурко проти України»; від 20 грудня 2011 року в справі «Тесленко проти України»).

Наведені дані свідчать про потребу подальшого вдосконалення законодавства України з метою приведення його у відповідність з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, врахування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні судочинства та в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, проведення інформаційних та освітніх заходів, спрямованих на підвищення рівня поінформованості про гарантії цього міжнародного договору.

СУДОВА ПРАКТИКА

**УЗАГАЛЬНЕННЯ ТА ВИВЧЕННЯ
ПРАКТИКИ РОЗГЛЯДУ І
ВИРШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ
СУДАМИ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ
СОЦІАЛЬНИМИ ВИПЛАТАМИ ОСОБАМ,
ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК
ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

У квітні 1986 року сталася одна з найбільших техногенних катастроф у світі – аварія на Чорнобильській АЕС. Статтею 16 Конституції України Чорнобильську катастрофу визначено як катастрофу планетарного масштабу, а збереження генофонду українського народу – як обов'язок держави.

28 лютого 1991 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи), яким встановила чіткий перелік пільг, компенсацій та інших державних соціальних гарантій потерпілим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, зокрема інвалідам-чорнобильцям, ліквідаторам, евакуйованим із зони відчуження та іншим. Загалом цим Законом передбачено надання постражданим громадянам близько 100 видів пільг, компенсаційних виплат, доплат і допомоги, з яких понад 50 потребують фінансового забезпечення.

У свою чергу урядом видано низку підзаконних нормативно-правових актів, якими також було встановлено розміри соціальних виплат громадянам, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Це – постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 року № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 30 травня 1997 року № 523 «Про затвердження нового Порядку обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і

пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 3 січня 2002 року № 1 «Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету»; від 28 березня 2002 року № 374 «Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а також пенсій, призначених

відповідно до інших законів України, які раніше не підвищувались»; від 13 липня 2004 року № 894 «Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до частини четвертої статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 12 липня 2005 року № 562 «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 27 грудня 2005 року № 1293 «Про збільшення розмірів пенсії деяким категоріям громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 20 квітня 2007 року № 649 «Про встановлення розмірів виплат деяким категоріям громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; від 28 травня 2008 року № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян»; від 16 липня 2008 року № 654 «Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян»; від 6 липня 2011 року № 745 «Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету»; від 23 листопада 2011 року № 1210 «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Переважає більшість цих постанов на сьогодні втратила чинність. Крім того, упродовж 2006 – 2007 років законами про Державний бюджет України на ці роки було зупинено дію окремих норм Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у 2008 році до нього Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» внесено

низку змін, які, як і зупинення дії норм на 2007 рік, рішеннями Конституційного Суду України були визнані неконституційними.

Для правильного розв'язання спорів суди досліджують питання часових меж чинності акта, визнаного неконституційним, меж дії зміненої норми та можливість відновлення її дії в початковій редакції. Стаття 152 Конституції України зазначає, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Судова практика базується на принципі негайного припинення дії норми, визнаної неконституційною¹, та відновлення норми в редакції, що існувала до внесення змін, визнаних неконституційними.

При розгляді досліджуваної категорії справ суди повинні керуватися рішеннями Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» та від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судо-

¹ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 20374277.

чинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України.

Складність законодавчого регулювання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема щодо визначення пріоритетності закону, який підлягає застосуванню до спірних відносин у зв'язку з поширенням на них дії нормативних актів однакової юридичної сили, визначення різних розмірів одних і тих самих виплат одночасно законом та підзаконним нормативно-правовим актом, проблеми з визначенням дії в часі приписів нормативно-правового акта, внесені зміни до якого визнані неконституційними, призвели до виникнення спорів у цій сфері. Зокрема, з цієї причини особи, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи, масово звертаються до судових органів, вимагаючи виплати недоотриманих ними сум пенсій і компенсацій.

Аналіз даних щодо розгляду справ, пов'язаних із соціальними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

На сьогодні в Україні з 46 мільйонів українців постраждалими внаслідок аварії визнано 2 210 605 осіб². У першому півріччі 2011 року своїм правом на звернення до суду скористалася майже кожна восьма особа. Так, упродовж цього періоду в місцевих адміністративних судах перебувало 276 504 справи щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. З них судами розглянуто 206 440 справ і матеріалів. По суті розглянуто 200 985 справ та у 197 130 справах, або 98 відсотках справ, вирішених

по суті, позовні вимоги задоволено.

Апеляційними судами в першому півріччі 2011 року розглянуто 24 172 справи цієї категорії та у 15 705 справах, або 65 відсотках розглянутих в апеляційному порядку справ, постанови місцевих адміністративних судів залишено без змін, у 2 814 справах постанови змінені, у 5 653 справах постанови скасовано. Вищим адміністративним судом України впродовж зазначеного періоду розглянуто у касаційному порядку 1 221 справу, за результатом чого у 862 справах, або 70% розглянутих справ, судові рішення залишено без змін, у 135 справах судові рішення змінені, у 224 справах – скасовано.

Як свідчать статистичні показники, в першому півріччі 2011 року суди в основному правильно розв'язували спори, що виникали у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Значна кількість залишених без змін рішень судами апеляційної та касаційної інстанцій свідчить, що упродовж попередніх років сформовано єдині підходи до вирішення таких справ.

Судова практика розгляду справ, пов'язаних із пенсійним забезпеченням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Однією з найчисельніших категорій справ за участі осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є справи про пенсійне забезпечення цієї категорії громадян. До основних нормативно-правових актів, що регулюють пенсійне забезпечення осіб, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи, належать закони України «Про пенсійне забезпечення»,

² Парламентські слухання «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи», http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1603111.htm.

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» й інші нормативно-правові акти.

Постраждалим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, відповідно до статті 49 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлюються пенсії у вигляді:

- державної пенсії;
- додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію.

Особам, віднесеним до категорії 1, державні пенсії призначаються відповідно до статті 54 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Це – пенсія по інвалідності та пенсія у зв'язку зі втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи. Особам, віднесеним до категорій 2, 3 та 4, пенсія призначається та обчислюється відповідно до Закону України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» з урахуванням пільг зі зменшення пенсійного віку, встановленого для одержання державних пенсій, та з обчислення середньомісячного заробітку для очислення розміру пенсії (статті 55 та 57 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи).

Додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію, особам, віднесеним до категорії 1, призначається в розмірах, встановлених статтею 50 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали

внаслідок Чорнобильської катастрофи, а особам, віднесеним до категорії 2, 3, 4, – статтею 51 зазначеного Закону.

Частиною четвертою статті 54 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у редакції Закону від 6 червня 1996 року № 230/96-ВР (чинна редакція) встановлено, що в усіх випадках розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою, не можуть бути нижчими:

- по I групі інвалідності – 10 мінімальних пенсій за віком;
- по II групі інвалідності – 8 мінімальних пенсій за віком;
- по III групі інвалідності – 6 мінімальних пенсій за віком;
- дітям-інвалідам – 3 мінімальних пенсій за віком.

Також цією нормою встановлено, що порядок обчислення пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку зі втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначається Кабінетом Міністрів України.

Такий порядок було затверджено постановами Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 року № 1492 «Про затвердження Порядку обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи» (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 року № 523), від 30 травня 1997 року № 523 «Про затвердження нового Порядку обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи» (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від

23 листопада 2011 року № 1210).

За змістом частини четвертої статті 54 Закону вихідною величиною для обчислення пенсії було визначено мінімальну пенсію за віком. Частиною першою статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначено, що мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. Проте частиною третьою цієї статті встановлено, що мінімальний розмір пенсії за віком застосовується виключно для визначення розмірів пенсій, призначених згідно з цим Законом.

Пунктом 14 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Кабінету Міністрів України було доручено в тримісячний термін із дня опублікування цього Закону підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом; у шестимісячний термін із дня опублікування цього Закону привести свої нормативно-правові акти і забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Однак вимоги пункту 14 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» виконані не повністю, зокрема закони України у відповідність із цим Законом приведені не були, як і нормативно-правові акти центральних органів влади. У зв'язку з цим щодо пенсіонерів, яким пенсія призначена за іншими спеціальними законами, в тому числі й на підставі Закону про

статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зазначений у частині першій статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» розмір мінімальної пенсії за віком органи Пенсійного фонду України не застосовували. Натомість обчислення пенсії цій категорії громадян здійснювали відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 року № 1 «Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету» (втратила чинність з 1 вересня 2008 року згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 року № 654), тобто виходячи з величини 19,91 гривні.

Відмова органів Пенсійного фонду України здійснити перерахунок раніше призначених державних та додаткових пенсій, виплата яких передбачена статтями 50, 54 Закону про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виходячи з мінімальної заробітної плати, стала підставою для численних позовів до суду. Вирішуючи справи цієї категорії, адміністративні суди формували практику виходячи з позиції Верховного Суду України. Оцінюючи дії відповідачів у справах цієї категорії, Верховний Суд України звернув увагу на те, що положення Порядку обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку зі втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 року № 523 (чинного до 23 листопада 2011 року), стосовно критеріїв обчислення розмірів пенсій відповідають положенням статей 50, 54

Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 року № 1 «Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету», всупереч положенням статей 50, 54 зазначеного Закону, Кабінет Міністрів України встановив розміри сум, з яких проводиться розрахунок пенсій, при тому, що ці суми не відповідають розмірам мінімальної пенсії за віком³.

Матеріали узагальнення свідчать, що практика судів щодо застосування положень частин першої та третьої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» була неоднозначною. На час здійснення узагальнення в судовій практиці вироблено єдиний підхід щодо застосування цих норм. Суди вважають, що застереження з приводу поширення дії частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» не є перешкодою для застосування мінімального розміру пенсії за віком для обчислення інших пенсій чи доплат, пов'язаних з мінімальною пенсією за віком, оскільки чинним законодавством не встановлено іншого мінімального розміру пенсії за віком.

Згідно з частиною третьою статті 67 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яка набрала чинності 31 жовтня 2006 року, у разі збільшення визначеного законом розмі-

ру прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність, підвищується розмір пенсії, визначений відповідно до статті 54 цього Закону, а також розмір додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, 2, 3, 4, розмір щомісячної компенсації сім'ям за втрату годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи. Перерахунок пенсії здійснюється з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму.

У судовій практиці не виникає утруднень щодо застосування цієї норми, аналіз якої дозволяє дійти висновку, що підставою для перерахунку пенсії є встановлення нового розміру прожиткового мінімуму, і перерахунок проводиться з дня встановлення цього мінімуму. Оскільки новий мінімальний розмір пенсії за віком залежить від нового розміру прожиткового мінімуму, то в разі збільшення розміру прожиткового мінімуму перерахунок пенсії має проводитися виходячи з нового розміру мінімальної пенсії за віком⁴.

Законом України від 28 грудня 2007 року № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» частини третю і четверту статті 54 було змінено та визначено, що розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою, кратні прожитковому мінімуму.

Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 зміни були визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). 28 травня 2008 року Кабінетом Міністрів

³ Постанови Верховного Суду України від 27 травня 2008 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3399604; від 30 вересня 2008 року – 2321001; від 4 листопада 2008 року – 2604857; від 11 листопада 2008 року – 2604855; від 27 січня 2009 року – 3429550; від 14 березня 2011 року – 14887460; від 24 жовтня 2011 року – 19848643; ухвали Вищого адміністративного суду України від 13 квітня 2011 року – 16782965; від 27 квітня 2011 року – 15927576.

⁴ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 15 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 21003251; від 18 листопада 2011 року – 21008155.

України прийнято постанову № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян», якою встановлено розміри виплат указаним категоріям громадян в абсолютних величинах.

Нарахування особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виплат у розмірах, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян», а не Законом про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, до якого зміни не вносилися, стало підставою звернення до суду цих категорій громадян упродовж другої половини 2008 року і до липня 2011 року.

Розв'язуючи такі спори, суди надавали пріоритет нормам Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, і задовольняли позови громадян про здійснення перерахунку пенсійних виплат з урахуванням розмірів, визначених у ньому, а не постанові уряду⁵.

14 червня 2011 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 3491-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», який набрав чинності 19 червня 2011 року.

Пунктом 7 частини першої зазначеного Закону Прикінцеві положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» доповнено пунктом 4, яким встановлено, що у 2011 році, зокрема, норми і положення статей 39, 50, 51, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист грома-

дян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.

Проте до відповідних норм Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, законодавцем змін не внесено. Таким чином виникла ситуація, коли розміри виплат (у 2011 році їх визначення делеговано Кабінету Міністрів України) врегульовано актами однакової сили.

Розв'язуючи такі спори, суди виходять з того, що в разі наявності суперечностей між нормами законів, що мають однакову юридичну силу, застосуванню підлягає той із них, який прийнято пізніше. Як свідчить аналіз судової практики, суди визнавали правомірними дії органів Пенсійного фонду України щодо перерахунку пенсій на підставі положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» та в розмірах, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 року № 745 «Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету»⁶. Обґрунтованість такого підходу підтверджено рішеннями Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

Окремої уваги заслуговують справи щодо перерахунку пенсій, призначених у розмірах, встановлених відповідно до статті 54 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,

⁵ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 9 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР 20893500; від 22 грудня 2011 року – 20666079; від 22 листопада 2011 року – 20656294; Київського апеляційного адміністративного суду від 4 січня 2012 року – 21088174.

⁶ Постанови Чорнобаївського районного суду Черкаської області від 6 листопада 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 20197248; Пирятинського районного суду Полтавської області від 13 листопада 2011 року – 20701082.

з урахуванням положень постанов Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 року № 894 «Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до частини четвертої статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та від 27 грудня 2005 року № 1293 «Про збільшення розмірів пенсії деяким категоріям громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (втратили чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1210).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 року № 894 «Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до частини четвертої статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», визначено про збільшення з 1 вересня 2004 року на 12 відсотків пенсії (без урахування надбавок, підвищень, додаткових пенсій, державної допомоги та сум індексацій), призначеної відповідно до частини четвертої статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2005 року № 1293 «Про збільшення розмірів пенсії деяким категоріям громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», що набрала законної сили 1 січня 2006 року, збільшено розмір пенсії, призначеної відповідно до статті 54 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: у 3,5 раза – пенсії по інвалідності учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році та

пенсії у зв'язку зі втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи членам їх сімей, у 2,5 раза – пенсії по інвалідності учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у 1987–1990 роках, громадянам, евакуйованим у 1986 році із зони відчуження, та пенсії у зв'язку із втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи членам їх сімей.

У судовій практиці мали місце випадки задоволення місцевими адміністративними судами подібних позовних вимог. Однак така судова практика не була підтримана апеляційними адміністративними судами та Вищим адміністративним судом України. Позиція судів полягала в тому, що перерахунок пенсії з урахуванням положень цих постанов стосується пенсій, призначених з дотриманням положень постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 року № 1, яким їх розрахунок здійснювався з 19,91 гривні. Такий перерахунок мав разовий характер.

З урахуванням того, що відповідно до статті 54 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, порядок обчислення пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку зі втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначається Кабінетом Міністрів України, суди сформували практику, відповідно до якої розмір пенсії визначається тільки цим Законом, а порядок її обчислення регулюється відповідними постановами Кабінету Міністрів України. Суди зауважували, що вищенаведені постанови за своїм правовим навантаженням не можуть регулювати умови пенсійного забезпечення, зокрема його розмір⁷.

⁷ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 27 жовтня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 19209845; від 17 листопада 2011 року – 19515890; від 1 грудня 2011 року – 20660929; від 15 вересня 2011 року – 18371324.

Судова практика розгляду справ, пов'язаних із компенсаційними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Аналіз судової практики свідчить, що найчастіше предметом судового розгляду є дії органів праці та соціального захисту щодо нарахування та виплати одноразової компенсації учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, та сім'ям, що втратили годувальника із числа осіб, які належать до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, і батькам померлого громадянина (далі – одноразова компенсація) та щорічної допомоги на оздоровлення учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, кожній дитині, яка втратила внаслідок Чорнобильської катастрофи одного з батьків, евакуйованим із зони відчуження у 1986 році, включаючи дітей (далі – щорічна допомога).

Осіб, які мають право на одержання одноразової компенсації та щорічної допомоги, їх розміри визначено статтею 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Одноразова компенсація учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС

Матеріали узагальнення свідчать, що предметом дослідження у справах, пов'язаних із виплатою одноразової

компенсації, є правомірність визначення відповідачем розміру виплаченої компенсації. Визначаючи розмір виплат, органи праці та соціального захисту населення керувалися постановами Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 року № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 20 квітня 2007 року № 649 «Про встановлення розмірів виплат деяким категоріям громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Як свідчить аналіз судової практики, для визначення розміру одноразової компенсації застосуванню підлягають положення статті 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та закони України про Державний бюджет України на відповідний рік, якими встановлюється розмір мінімальної заробітної плати на відповідний рік.

Постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 року № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 20 квітня 2007 року № 649 «Про встановлення розмірів виплат деяким категоріям громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» застосуванню не підлягають, оскільки всупереч вимогам Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (який встановив розмір одноразової компенсації як величину, кратну відносно до розміру мінімальної заробітної плати, визначеної Законом на час здійснення виплати) для інвалідів установлено конкретні розміри такої компенсації у твердій грошовій сумі. Ця позиція сформульована за результатом аналізу судової практики Вищого адміністра-

тивного суду України⁸.

Вирішуючи справи про виплату одноразової компенсації сім'ям, які втратили годувальника із числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, судам необхідно звертати увагу на те, що право на отримання одноразової компенсації в разі втрати годувальника має сім'я, в котрій є непрацездатні члени, що були на утриманні. Перелік непрацездатних членів сім'ї, які вважаються утриманцями, визначено статтями 37, 38 Закону України «Про пенсійне забезпечення»⁹.

Щорічна допомога на оздоровлення учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС

Дещо складнішою категорією справ є справи про перерахунок щорічної допомоги на оздоровлення учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Особливої уваги під час їх розгляду потребує визначення закону, що підлягає застосуванню для розв'язання спору та вирішення справи, оскільки починаючи з 2006 року частина четверта статті 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що визначала розміри цих виплат, майже щороку зазнавала змін, та встановлення дати виникнення права позивача на таку виплату.

Для здійснення цього виду виплат органи праці та соціального захисту населення керувалися відповідними пос-

тановами Кабінету Міністрів України. Серед них постанови уряду від 26 липня 1996 року № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 12 липня 2005 року № 562 «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Тривалий час практика судів щодо вирішення таких справ була неоднозначною. Адміністративні суди в цій категорії справ формували свої позиції, враховуючи практику Верховного Суду України, зокрема постанови від 14 листопада, 26 грудня 2006 року¹⁰. У цих постановках, скасовуючи рішення цивільних судів, Верховний Суд України висловив позицію про необхідність застосування до спірних відносин вимог статті 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розміру мінімальної заробітної плати, встановленого відповідними законами України, а не постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 року «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Пунктом 37 статті 77 Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» дію абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, шостого та сьомого частини четвертої статті 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, було зупинено на 2006 рік в частині виплати компенсацій і допомоги в розмірах відповідно до мінімальної заробітної плати. Упродовж 2006 року зміни до зазначених норм не

⁸ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 5 липня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 18367857; від 18 жовтня 2011 року – 18894308; від 6 липня 2011 року – 18166961.

⁹ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 18365025; від 4 травня 2011 року – 16783674.

¹⁰ Постанови Верховного Суду України від 14 листопада 2006 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 352894; від 26 грудня 2006 року – 398807.

вносилися, а тому органи праці та соціального захисту населення нарахування щорічної допомоги здійснювали у розмірах, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 562 «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Суди, посилаючись на те, що на час виплати допомоги на оздоровлення у 2006 році діяли обмеження щодо реалізації статті 48 названого Закону, встановлені Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік», визнавали правомірними дії органів праці і соціального захисту населення щодо виплати щорічної допомоги на оздоровлення у розмірах, визначених цією постановою¹¹. Так само у 2007 році дію відповідних норм статті 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, було зупинено бюджетним законом. Рішенням Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 відповідні положення Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік» визнані неконституційними.

Оцінюючи правомірність нарахування цієї компенсації у 2007 році, суди напрацювали практику, згідно з якою до набрання чинності рішення Конституційного Суду України щорічна допомога на оздоровлення у 2007 році підлягала сплаті в розмірі, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 562 «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а з 9 липня 2007 року, виходячи із загальних засад пріоритетності законів над підзаконними актами, вихідним критерієм

обрахунку такої допомоги виступала мінімальна заробітна плата, встановлена Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 рік».

Законом України від 28 грудня 2007 року № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» стаття 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, була викладена в новій редакції, відповідно до якої одноразова компенсація учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, та сім'ям, які втратили годувальника з числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, щорічна допомога на оздоровлення виплачується в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Ці зміни також були визнані неконституційними Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008. Практика судів щодо вирішення справ, пов'язаних із виплатою щорічної допомоги у 2008 році, була аналогічною практиці щодо відносин, які виникли у 2007 році. Упродовж 2009 – 14 червня 2011 років названа норма змін не зазнавала.

Звертає увагу і той факт, що у 2006, 2007, 2009, 2010 роках норми бюджетних законів містили приписи про надання права Кабінету Міністрів України встановлювати розміри соціальних виплат, які відповідно до законодавства визначаються залежно від розміру мінімальної заробітної плати, в абсолютних сумах у межах асигнувань, передбачених за відповідними бюджетними про-

¹¹ Постанова Вищого адміністративного суду України від 18 червня 2009 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 4232688.

грамами. Однак Кабінетом Міністрів України упродовж цих років не було видано відповідних актів, а тому суди, починаючи з 22 травня 2008 року і до 23 липня 2011 року, задовольняли позови про перерахунок щорічної допомоги на оздоровлення в розмірах, визначених статтею 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Прикладами такого правозастосування можуть слугувати судові рішення Вищого адміністративного суду України¹² та Верховного Суду України¹³. Починаючи з 23 липня 2011 року – дня набрання чинності постановою від 6 липня 2011 року № 745 «Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету» (1 січня 2012 року постанова втратила чинність у зв'язку із закінченням строку її дії), суди підтверджували правомірність дій органів праці та соціального захисту населення щодо нарахування щорічної допомоги у розмірах, визначених цією постановою.

Для правильного розв'язання спору, пов'язаного з нарахуванням щорічної допомоги, має значення встановлення дати нарахування та виплати особі цієї допомоги¹⁴. Порядком виплати органами соціального захисту населення щорічної допомоги на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженим наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 4 січня 2000 року № 1 (втратив чинність на підставі наказу Міністерства праці та соціальної політики від 12 грудня 2006

року № 473), було встановлено, що підставою для призначення допомоги на оздоровлення є, зокрема, письмова заява особи, якій провадиться виплата допомоги, та довідка з місця роботи або органу, що виплачує пенсію, із зазначенням терміну останньої виплати допомоги. Термін виплати допомоги визначається за погодженням із громадянином, який звернувся за допомогою.

Відповідно до частин шостої, сьомої, якими стаття 48 доповнена Законом України від 6 червня 1996 року № 230/96-ВР, виплати, зазначені в цій статті, здійснюються протягом одного місяця з дня встановлення інвалідності чи смерті потерпілого. Розмір мінімальної заробітної плати визначається на момент виплати. Таким чином, визначення дати нарахування та виплати щорічної допомоги підлягає обов'язковому встановленню під час розгляду справ, оскільки від встановленого залежить оцінка правильності здійсненого нарахування та виплати.

Строки звернення до суду

Згідно з частиною першою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. Частиною третьою цієї статті передбачено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не

¹² Постанови Вищого адміністративного суду України від 27 жовтня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 19073622; від 22 вересня 2011 року – 18959765; ухвали Вищого адміністративного суду України від 14 жовтня 2011 року – 19406226, 19036391; від 16 листопада 2011 року – 19406154; від 2 листопада 2011 року – 19516850; від 23 листопада 2011 року – 19514457; від 17 листопада 2011 року – 19515890, 19509663, 19507110; від 11 січня 2011 року – 18355537.

¹³ Постанови Верховного Суду України від 24 жовтня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 19848643; від 14 березня 2011 року – 14887460.

¹⁴ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 8 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 20005357; від 25 жовтня 2011 року – 20991471.

встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

У судовій практиці мали місце випадки задоволення позовних вимог про сплату щорічної допомоги на оздоровлення за кілька років. Визнаючи позовні вимоги обґрунтованими, суди посилалися на положення пункту 3 частини першої статті 268 Цивільного кодексу України, відповідно до якого позовна давність не поширюється на вимоги про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю.

Таку практику не можна визнати правильною. Зокрема, обґрунтування цієї позиції навів Верховний Суд України¹⁵ в одній із справ, зазначивши таке. Під словосполученням «іншими законами» не можуть розумітися положення глави 19 Цивільного кодексу України, оскільки позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу, а адміністративний позов – звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Виходячи зі змісту статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України, інші закони – це закони, які встановлюють строки звернення до адміністративного суду з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Спір про нарахування суб'єктом владних повноважень та проведення встановлених статтею 48 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виплат є публічно-

правовим, а не цивільно-правовою вимогою, заявленою в адміністративній справі. У зв'язку з цим до таких вимог правила позовної давності, встановлені главою 19 Цивільного кодексу України, не застосовуються.

Часто заявники, мотивуючи позовні вимоги в частині дотримання строку звернення до суду, посилаються на положення частини другої статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», частини другої статті 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення». Аналіз судової практики свідчить, що суди¹⁶ не приймають таких доводів до уваги, оскільки зазначені приписи встановлюють строки виплати нарахованих пенсій за минулий час і не визначають строки призначення і нарахування пенсій. Таким чином зазначені норми не регулюють питання строку звернення до адміністративного суду з позовами до органів Пенсійного фонду України про нарахування підвищення до пенсії.

Не встановлює строку звернення до адміністративного суду громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, і частина перша статті 76 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», оскільки відповідно до частини восьмої статті 73 цього Закону відповідальність за шкоду, спричинену Чорнобильською катастрофою, встановлюється відповідним законодавством України. Крім того, відповідно до статті 90 зазначеного Закону всі вимоги цього Закону застосовуються щодо будь-якого ядерного інциденту, що може статися на території України, після набрання цим Законом чинності, тобто починаючи з

¹⁵ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 22 листопада 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 19511516; від 18 листопада 2011 року – 19514288.

¹⁶ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 4 листопада 2010 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР 12529936; від 17 червня 2010 року – 10098598; від 13 травня 2010 року – 9616782, 9599153; від 18 березня 2010 року – 8780016.

21 березня 1995 року¹⁷.

Актом спеціального законодавства, дія якого спрямована на реалізацію конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення України та встановлює відповідальність за шкоду, спричинену Чорнобильською катастрофою, є Закон про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Абзацом третім частини другої статті 1 цього Закону передбачено, що державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи та створення умов проживання і праці на забруднених територіях базується, зокрема, на принципі соціального захисту людей, повного відшкодування шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Статтею 70 Закону про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, закріплено право громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, захищати у відповідних державних, судових органах свої законні інтереси та інтереси своїх дітей. При цьому зазначеним Законом строк звернення до суду з адміністративним позовом не встановлено.

З огляду на викладене під час вирішення питання щодо дотримання строку звернення до адміністративного суду з позовами про нарахування та виплату підвищення до пенсії громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та дітям війни

необхідно керуватися нормами статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України.

Окремі процесуальні питання, що виникають під час розгляду справ, пов'язаних із соціальними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Як зазначалося вище, Законом про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, передбачено низку компенсаційних виплат, доплат і допомоги зазначеній категорії громадян. Ці виплати є одноразовими або щомісячними.

Останнім часом у судовій практиці виникали питання щодо формулювання резолютивної частини постанов, прийнятих у справах про перерахунок та виплату щомісячних пенсійних виплат, зокрема доцільності зазначення кінцевого терміну присуджених виплат. Вирішуючи це питання, на нашу думку, необхідно виходити з поняття позову та його видів. За загальним правилом, позови про присудження спрямовуються на поновлення порушеного права й усунення наслідків правопорушення.

З огляду на положення статей 21, 105, 162 Кодексу адміністративного судочинства України у досліджуваній категорії справ суд, встановивши, що відповідачі порушили норми права, які регулюють спірні відносини, визнає такі дії незаконними і зобов'язує відповідачів провести нарахування та здійснити виплату належних сум для усунення наслідків протиправних дій. При цьому судом не може встановлюватися кінцевий строк виплати нарахованої пенсії, оскільки за наявності права на

¹⁷ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 18369333; від 22 листопада 2011 року – 19511516.

отримання пенсії у встановленому розмірі це обмежуватиме таке право. Крім цього, суд у зазначеній категорії справ не наділений повноваженнями регламентувати порядок діяльності суб'єкта владних повноважень шляхом встановлення кінцевого строку здійснення виплат.

У свою чергу, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України суб'єкт владних повноважень, здійснюючи свої владні управлінські функції, зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В разі зміни після прийняття рішення судом розміру та порядку виплати пенсій, припинення участі застрахованої особи в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування орган влади повинен діяти відповідно до чинного законодавства, не допускаючи за подібних обставин порушень, на які вже звертав увагу суд. Отже, вирішуючи питання про зобов'язання здійснити перерахунок та виплачувати належні платежі, суд, у разі відсутності спору про право особи на отримання підвищення до пенсій або встановлення такого права в судовому порядку, не має підстав обмежувати орган, відповідальний за здійснення їх перерахунку і виплати, певним часовим проміжком, якщо не відбулося змін у законодавстві¹⁸.

Справи, пов'язані з перерахунком пенсій, компенсацій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до пункту 2 частини першої статті 183² Кодексу адміністративного судочинства України можуть розглядатися у порядку скороченого провадження.

¹⁸ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 20892434; постанова Вищого адміністративного суду України від 22 грудня 2011 року – 20666697.

¹⁹ Ухвали Вищого адміністративного суду України від 17 серпня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 18261352; від 31 березня 2011 року – 14835790; від 14 червня 2011 року – 16786108.

Законом України від 17 листопада 2011 року № 4054-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства», який набрав чинності з 31 грудня 2011 року, до статей 183² та 256 Кодексу адміністративного судочинства України внесено зміни та, серед іншого, обмежено можливість звернення судових рішень, ухвалених у справах, що визначені пунктом 2 частини першої статті 183² цього Кодексу, до негайного виконання. В практиці судів виникали питання щодо повороту виконання постанов, прийнятих у справах досліджуваної категорії.

Питання повороту виконання постанов про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів урегульовано статтею 266 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до зазначеної норми поворот виконання допускається за умови, що скасована постанова була обґрунтована на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах. Тобто перелік підстав для повороту виконання судових рішень є вичерпним. Не може бути підставою для повороту виконання рішення скасування його судом апеляційної інстанції¹⁹.

Висновки

Результати узагальнення свідчать, що суди в цілому правильно вирішують справи, пов'язані із соціальними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Виявлені випадки неоднакового застосування судами норм чинного законодавства, недотримання його положень є наслідком неоднакового розуміння законодавства, що підлягає застосуванню під час вирішення цієї категорії справ. Часта зміна законодавчого регулювання питання розмірів соціальних виплат особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а саме унормування цих питань актами різної юридичної сили, одночасна дія підзаконних нормативних актів, що регулюють одні й ті ж відносини, були основними причинами суддівських помилок.

Кабінетом Міністрів України на сьогодні вжито заходів щодо удосконалення відповідної нормативної бази, у зв'язку з чим із 1 січня 2012 року втратила чинність низка постанов КМУ, що регулювали питання соціальних виплат деяким категоріям громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Водночас у світлі рішень Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі й на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України.

Однак не всі акти Кабінету Міністрів України, що підлягають застосуванню судами під час розгляду та вирішення справ, що були об'єктом дослідження, містять посилання на законодавчі акти, на виконання яких вони видані. Зазначене може створити підстави для різної судової практики. А тому апеляційним адміністративним судам необхідно періодично узагальнювати практику розгляду місцевими судами справ досліджуваної категорії та вживати відповідних заходів для усунення виявлених недоліків і підвищення рівня правосуддя.

Для усунення наведених розбіжностей у застосуванні норм чинного законодавства вважаємо за необхідне підготовлені матеріали використати для підготовки постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України, підготувати пропозиції щодо внесення необхідних змін до законодавства та ознайомити з цими матеріалами суддів Вищого адміністративного суду України, апеляційних і місцевих адміністративних судів.

*Секретар Пленуму
Вищого адміністративного
суду України М. СМОКОВИЧ*

*Начальник управління узагальнення судової практики,
судової статистики, надання методичної допомоги та контролю
за єдністю судової практики
Н. БОГДАНЮК*

У НОМЕРІ

Судочинство

Руслан КИРИЛЮК.
Шляхи побудови та збереження
якісного суду в часи світової
економічної кризи **2**

Теорія держави і права

Віктор ГОРОДОВЕНКО.
Деякі питання нормативного
закріплення принципів права **6**

Податкове право

Igor САМСІН.
До питання про розмежування
податкового й цивільно-
правового зобов'язання **18**

Адміністративний процес

Володимир БЕВЗЕНКО.
Особливості оскарження
адміністративних актів державної
виконавчої служби **23**

Ярослава РЯБЧЕНКО.

Забезпечення законності під час
оскарження нормативно-
правових актів **30**

Сергій ШТОГУН.

Особливості визнання підсудності справ
в адміністративному судочинстві **37**

Міжнародний досвід

Валентин СЕРДЮК.
Європейський досвід організації
та функціонування спеціалізованих
судових органів **41**

Законотворення

Віктор КОЩИНЕЦЬ, Ольга ЧЕПЕЛЮК.
Окремі пропозиції щодо покращення
фінансування судової влади **50**

Регіон

Володимир КУЦЕНКО.
Актуальні проблеми здійснення
правосуддя у кримінальних справах **54**

Василь БІЛИК.

Підвищення професійного рівня заради
якісного, справедливого та
своєчасного правосуддя **57**

Офіційно **59**

Суддівське самоврядування **62**

Події, факти **64**

Суддівські кадри **70**

Соціальні гарантії **71**

Судова аналітика

Валерія ЛУТКОВСЬКА.
Огляд практики Європейського суду
з прав людини у справах
щодо України за 2011 рік **72**

Судова практика

Узагальнення та вивчення практики
розгляду і вирішення
адміністративними судами справ,
пов'язаних із соціальними виплатами
особам, які постраждали внаслідок
Чорнобильської катастрофи **80**

**Над випуском
працювали:**

*Вячеслав Гармаш
Олена Ігнатченко
Федір Іллюк
Андрій Жарий
Михайло Черненко*

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром
видавничої організації «Юрінком Інтер»
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 19 від 20.03.2000 р.)

Підписано до друку 16.07.2012 р. Формат 60x841/8. Папір офсетний № 1.

Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 3,8. Умовн. друк. арк. 5,58.

Наклад 610 прим. Зам. №

Віддруковано у ЗАТ «Віпол», 03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60