

«фінансової відповідальності». Підготовлений проект Податкового кодексу намагається визначити суб'єктів вчинення фінансових правопорушень, загальні правила застосування фінансових санкцій, конкретний перелік фінансових правопорушень та фінансових стягнень за них. Але запропонований варіант запровадження фінансової відповідальності видається таким, що суперечить Конституції України і не може бути сприйнятий законодавцем. Положення статті 61 Основного закону України передбачають, що *«ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення»*. Аналіз проекту Кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення дозволяє дійти висновку, що за більшість одних й тих самих неправомірних дій (правопорушень) осіб пропонується притягувати до відповідальності на підставі двох Кодексів. Тобто за вчинення одного діяння буде можливість притягнути особу до відповідальності на підставі Кодексу про адміністративні правопорушення та Податкового кодексу. До того ж в перехідних положеннях проекту Кодексу не міститься норм про вилучення деяких статей щодо порушення порядку сплати податків з чинного Кодексу про адміністративні правопорушення.

Для того щоб з'ясувати відповідність пропозиції про фінансову відповідальність вимогам Конституції України, потрібно визначити однаковість чи принципову відмінність цих видів юридичної відповідальності, встановлених у Кодексі про адміністративні правопорушення та проекті Податкового кодексу.

На наше глибоке переконання, ця відповідальність є одного виду. Адже ці правопорушення можуть вчиняти однакові суб'єкти, вони стосуються одного об'єкта (порядку сплати податків або порядку управління у сфері сплати податків), тягнуть за собою накладення однакового виду стягнення (грошового штрафу) в ідентичній правовій процедурі (адміністративне провадження).

Вирішення таким чином означених проблем дозволить належним чином реформувати адміністративно-деліктне право відповідно до сучасних досягнень загальної частини адміністративно-правової науки, адміністративно-процесуального права, вимог Ради Європи та зарубіжного досвіду.

УДК 342.925:347.922(477)

А.В. Стрельников

ЦИВІЛЬНИЙ ПОЗОВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розвиток адміністративно-процесуального права та адміністративного судочинства в Україні поступово триває, незважаючи на певні зупинки законотворчого процесу, обумовлені складною політичною ситуацією в країні. З прийняття Кодексу адміністративного судочинства триває новий етап судової реформи, будується нова гілка спеціалізованих судів.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства дає можливість створити повноцінні процедури розгляду позовів, а не скарг громадян, у ньому визначені основоположні загальні принципи і порядок здійснення судочинства, передбачені норми, якими регулюються права та обов'язки осіб, котрі беруть участь у процесі, порядок апеляції і касації, а також судового нагляду Верховним Судом України щодо перегляду судових рішень адміністративних судів за виключними обставинами. Це сприяє виробленню такого механізму, який передбачав би доступ кожного громадянина до правосуддя, тобто до судового вирішення його спору з владою.

Запровадження адміністративної юстиції стосується та необхідно для підвищення ефективності правосуддя, коли можна оскаржити до суду всі рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (органів влади і місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб), що дає впевненість громадянам та юридичним особам, що їхні права і свободи, можливості у сфері здійснення повноважень, права економічного і соціального характеру, виборчі права та інші можна захистити в суді. Отже, у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності (державного управління) захист законних прав та інтересів здійснює судова влада, яка є кінцевою інстанцією у вирішенні спорів про право.

Головний смисл і завдання адміністративного судочинства – забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини. Нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого відбуватиметься формування адміністративної юстиції в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом.

З впровадженням адміністративного судочинства одним із перших постало питання визначення компетенції адміністративних судів та розмежування її з компетенцією інших судів (загальних, господарських, Конституційного суду України тощо).

Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на

всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

З впровадженням системи адміністративних судів саме вони стають найдієвішим, а часто і єдиним засобом захисту прав і свобод громадян та інших суб'єктів права у стосунках з носіями владних повноважень – державними органами, органами місцевого самоврядування. Компетенція адміністративних судів поширюється, крім іншого, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Здійснюючи покладені на нього функції, суб'єкт владних повноважень реалізує їх через індивідуальні акти управління, що є найпоширенішою формою управління. До індивідуальних актів управління вважається за доцільне відносити, крім іншого, письмові відповіді суб'єкта владних повноважень на звернення громадян. Отже, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», саме ці звернення (заяви, скарги) є засобом реалізації прав громадян чи захисту їхніх порушених прав. Таким чином, і суб'єкт владних повноважень своєю відповіддю, по суті, вирішує питання реалізації чи неможливості реалізації певного права певного суб'єкта, реагує в межах наданих йому повноважень на різні порушення. До формування в Україні системи адміністративної юстиції та адміністративного судочинства питання судового захисту у відносинах між громадянами й іншими суб'єктами та державними органами – суб'єктами владних повноважень досить успішно вирішувались у рамках цивільного судочинства. Більш того, з часом зростаюча правова свідомість громадян України обумовила достатню активність останніх у питанні саме судового захисту порушених суб'єктом владних повноважень прав і охоронюваних законом інтересів.

Такий стан речей призвів до виникнення складних механізмів ухилення державних органів від можливого оскарження їхніх дій чи бездіяльності чи ухилення від виконання «неприйнятних» судових рішень. Нерідко по різних причинах суб'єкт владних повноважень ухиляється від видання індивідуального акта управління, просто кажучи, застосовуючи бюрократичні прийоми, ухиляється від відповіді на звернення громадян. Часто судовий захист не можливий без участі кваліфікованого фахівця в галузі права.

Однак не слід забувати, що в процесі судового захисту саме суд відіграє провідну роль. Як вже визначалося, компетенція адміністративних судів поширюється, крім іншого, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Цивільний процесуальний кодекс України визначає компетенцію судів щодо розгляду цивільних справ дещо більш широко: суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

У свою чергу, Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що при вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

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

— зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

— зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

— стягнення з відповідача коштів;

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

— примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

— примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

— визнання наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Отже, адміністративний позов має достатньо інструментів для здійснення судового захисту, але можна констатувати, що Кодекс адміністративного судочинства, на відміну від Цивільно-процесуального кодексу, не передбачає винесення постанови про визнання права. Це може бути вкрай важливо, наприклад, при спорі про визнання права власності, який виникає саме з неправомірних дій суб'єкта владних повноважень (безпідставна відмова у приватизації, введенні в експлуатацію збудованого чи реконструйованого об'єкта нерухомості, вилучення земельної ділянки для громадських потреб та ін.). У багатьох випадках на практиці неможливо захистити порушене суб'єктом владних повноважень право звернутися за судовим захистом до адміністративного суду. Часто судова практика йде таким шляхом, що суддя, залишаючись у рамках статті 162 Кодексу адміністративного судочинства, визнаючи в постанові дії чи бездіяльність певного державного органу чи органу місцевого самоврядування неправомірними і навіть зобов'язуючи такий орган вчинити певні дії чи утриматися від певних дій, але не маючи можливості самостійно встановити право, видає юридично важливий але нікому не потрібний документ, який неможливо виконати. Але і цивільний процес у такій ситуації не є панацеєю, оскільки спір впливає з публічних відносин та позов спрямований на оскарження дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, такий спір підсудний саме адміністративному суду, а не суду загальної юрисдикції. Логічно і коректно з точки зору чинного законодавства було б визнання неправомірними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а після цього на підставі вже виданої

адміністративним судом постанови звертатися до суду загальної юрисдикції за визнанням певного права. Але така процедура повністю не відповідає принципу процесуальної економії, завантажує судову систему, призводить до додаткових бюджетних витрат і в існуючих умовах триває занадто довго, для того щоб такий судовий захист міг бути своєчасним.

На жаль, на даний час судова практика йде шляхом звуження кола питань, підсудних адміністративним судам, саме з викладених вище підстав. Серед вчених та практиків існує позиція, що спір, який впливає з порушеного чи оспорюваного права власності, не може бути підсудний адміністративному суду, навіть якщо відповідачем виступає державний орган чи орган місцевого самоврядування, який діє як суб'єкт владних повноважень.

На наш погляд, така позиція не є правильною, істотно та безпідставно звужує коло підсудних адміністративному суду справ і взагалі ставить питання необхідності створення спеціалізованих адміністративних судів.

Якщо адміністративне судочинство впроваджене для підвищення ефективності правосуддя, його прискорення та спрощення, то, на наш погляд, поступове звуження компетенції адміністративних судів може призвести до втрати адміністративними судами актуальності.

На наш погляд, такий конфлікт підсудностей можливо вирішити шляхом введення до Кодексу адміністративного судочинства норм, що допускають у процесі розгляду адміністративної справи розгляд адміністративним судом цивільного позову про визнання права, якщо такий цивільний позов впливає та пов'язаний із первісним адміністративним позовом. Це значно підвищить ефективність адміністративного суду та судової системи в цілому.

УДК 342.925(477)

О.Є. Міщенко

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Виділення та організаційне оформлення адміністративного судочинства поставило перед правниками ряд завдань теоретичного і практичного характеру. Важливо правильно і чітко визначити завдання та суть адміністративної юстиції, оскільки ці питання є визначальними для формування сучасної моделі цього виду судочинства.

Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є елементом удосконалення судової системи України, способом розвантаження загальних і господарських судів, а також результатом потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення публічно-правових спорів.