

Малихіна В.В.

аспірант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Проаналізовано зміст та структуру процесуальної форми адміністративного судочинства в Україні. Визначено стадійний характер адміністративного судочинства та обов'язкові компоненти стадії як структурного елемента даного виду судочинства. Висвітлено проблемні питання судового розгляду справ у судах адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні справи, процесуальні дії, адміністративно-процесуальне провадження, процесуальна форма.

Постановка проблеми. Проблема підвищення ефективності судочинства в Україні була і залишається актуальною. Якість роботи судових органів формує ставлення людей до держави, демонструє бажання та здатність держави захищати інтереси громадян, застосовувати силу закону та відновлювати справедливість. У цьому сенсі судова влада – найавторитетніша влада. З іншого боку, якість судочинства формує імідж України у світовій площині. На сьогоднішній день так склалося, що в адміністративному судочинстві та судочинстві загалом існує багато прогалин, у тому числі й у здійсненні процесуальних процедур.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання про забезпечення процесу розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції були предметом дослідження таких вчених: В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, Ю.С. Педька, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Процесуальна форма є невід'ємною ознакою адміністративної юрисдикції. Процесуальна форма сприяє встановленню об'єктивної істини у справі та винесенню законних і обґрунтованих рішень в адміністративному процесі. Під час здійснення юрисдикційних повноважень дотримання процесуальної форми є обов'язковим.

У контексті нашого дослідження необхідно в першу чергу зупинитися на понятті адміністративно-процесуальної форми. Під адміністративними процесуальними формами В. Лорія розуміє «зовнішній прояв процесуальних дій, відповідно врегульовану адміністративно-процесуальним правом сукупність однорідних фактичних умов для здійснення певних адміністративно-процесуальних дій» [7, с. 43–44].

На думку В. Сорокіна, адміністративно-процесуальна форма є частиною загальної процедури діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка об'єктивно потребує правового регулювання і не може бути інакше як юридичною процедурою. При цьому вчений, розглядаючи цю юридичну категорію, визначає процесуальну форму і як систему вимог юридичної процедури, що взаємодіють між собою, висуваються до учасників процесу [9, с. 142].

Таким чином, процесуальна форма регулює послідовність здійснення процесуальних дій, тобто є процесуальним порядком або регламентом діяльності з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів.

Процесуальна форма є особливою юридичною конструкцією, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [3, с. 76].

Правозастосовній діяльності кожного органу влади властива своя процесуальна форма, яка зумовлює послідовність розгляду справи, порядок установлення фактичних обставин тощо. Відмінність процесуальних форм полягає в особливостях, які проявляються в обсязі правових гарантій, що забезпечують об'єктивний розгляд і вирішення юридичної справи.

Адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма є одним із видів процесуальних форм.

У свою чергу, слід зазначити, що на особливості процесуальної форми впливає природа юрисдикційних органів, особливості їх організації та діяльності, відмінності в компетенції, специфічні способи вирішення справ. Усе це зумовлює відмінності під час характеристики відповідної процесуальної форми. Вирішальним чинником, що зумовлює відмінність між процесуальними формами, є предмет юрисдикційної діяльності. Саме він впливає на формування тих істотних рис, які характеризують завдання юрисдикції, принципи, структуру правових інститутів, заходи відповідальності тощо.

Адміністративно-юрисдикційний процес виникає за наявності адміністративно-правового конфлікту, що є істотним чинником, який зумовлює існування самостійної процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції. Процесуальна форма у сфері адміністративної юрисдикції має свої особливості стосовно окремих категорій адміністративних справ. Основними ознаками, що характеризують адміністративно-юрисдикційну форму, є такі:

- адміністративно-юрисдикційна форма регулює увесь хід і умови розгляду справи, починаючи від її порушення і закінчуючи її виконанням;
- законодавством вирішується питання про склад учасників, послідовність, підстави і межі їх дій на кожній стадії процесу [1, с. 156].

У свою чергу, адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма, як і інші форми, має свої певні елементи. Для процесуальної форми характерна детальна регламентація того, хто повинен здійснювати процесуальні дії і що він повинен або може здійснювати, установлюючи таким чином коло учасників процесу і вичерпний перелік дій, здійснення яких можливе в ході вирішення справи. Відповідно, адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма закріплює послідовність і час здійснення кожної дії, зокрема санкції за

недотримання вимог закону.

Таким чином, до основних елементів адміністративно-юрисдикційної форми можна віднести адміністративно-юрисдикційні провадження та стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

Насамперед зупинимося на провадженні, як структурному елементі процесуальної форми адміністративного судочинства, який характеризується динамічністю, здатністю забезпечити рух справи адміністративної юрисдикції, спрямованістю на регламентацію процесуальних дій учасників процесу у повному обсязі певного правового положення або компетенції.

Провадження охоплює логічно вивіреним порядком розгляду по певній категорії адміністративних справ. Такий порядок є специфічним, тобто таким, що якісно та змістовно відрізняється від інших процесуальних чи процедурних порядків захисту прав суб'єктів публічно-правових відносин.

Провадження в адміністративному судочинстві врегульовано Кодексом адміністративного судочинства та становить собою сукупність певних дій адміністративного суду, спрямованих на досягнення юридичного результату, який обумовлюється видовою специфікою справи адміністративної юрисдикції. Що стосується стадії окремих адміністративно-судових проваджень, то слід зазначити, що вони відображають логічну послідовність здійснення процесуальних дій, передбачених тим чи іншим провадженням, для досягнення цілей, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України. Метою цих проваджень є розгляд і вирішення справи адміністративної юрисдикції задля захисту 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. Як вже зазначалося, адміністративно-судові провадження здійснюються в певному порядку, тобто мають свою стадійність.

Слід зазначити, що стадійність, а саме кількість стадій, залежить від чисельності процесуальних дій. В більшості випадків застосовуються такі стадії як порушення адміністративно-судового провадження; стадія підготовчого слухання справи; стадія судового розгляду справи; винесення рішення по справі. Але слід наголосити, що розгляд адміністративної справи не завжди відбувається відповідно до передбачених Кодексом адміністративного судочинства України стадій.

Безперечно, це не впливає на стадійність адміністративно-судового реагування на виниклий конфлікт. Таким чином, адміністративно-судове реагування здійснюється в такій послідовності. По-перше, здійснюється аналіз ситуації, у ході якого збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, реальні факти, існуючі проблеми. Відповідно ця інформація фіксується.

По-друге, відбувається ухвалення адміністративно-судового акта, у якому фіксується юрисдикціо-владна воля адміністративного суду.

Стадія є структурою адміністративно-судових проваджень і як структу-

рний елемент має свої ознаки: а) певне досить самостійне завдання, на вирішення якого спрямовано комплекс процесуальних дій у тій або іншій стадії; б) специфічна сукупність процесуальних дій, що обов'язково включає встановлення або аналіз фактичних обставин, пошук і реалізацію відповідної правової норми для вирішення питання тощо; в) юридичні процесуальні акти-документи, у яких відображаються й закріплюються підсумки зроблених у даній стадії процесуальних юридично значимих дій [2, с. 142].

Але в цьому контексті слід обов'язково зупинитися саме на судовому розгляді. Відповідно до цього можна виділити такі стадії судового розгляду адміністративної справи: підготовча частина судового засідання, розгляд справи по суті, ухвалення та проголошення судом рішення за результатами розгляду справи.

Підготовча частина судового засідання включає: відкриття судового засідання, встановлення осіб, які прибули на судове засідання, вирішення судом клопотань осіб, що беруть участь у справі, повідомлення про повне фіксування судового процесу технічними засобами. Розгляд справи по суті передбачає: з'ясування думки сторін про можливе їх примирення, дослідження доказів; пояснення осіб, які беруть участь у справі, встановлення порядку дослідження інших доказів та судові дебати [6, с. 345].

Після закінчення підготовчого провадження судовий розгляд адміністративної справи здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі. Судовий розгляд справи, як правило, відбувається на відкритому судовому засіданні. На закритому судовому засіданні справу може бути розглянуто, якщо існує необхідність нерозголошення державної таємниці та захисту особистого життя людини.

За критерієм предметності відповідні справи розглядаються та вирішуються в окружному адміністративному суді як одноосібно суддею, так і колегією у складі трьох суддів. До розгляду справи по суті колегія у складі трьох суддів призначається у разі особливої складності справи за клопотанням сторін або з ініціативи суду. При заявленні відводу (самовідводу) суд вислуховує думку особи або осіб, якими заявлено відвід, та постановляє відповідну ухвалу в нарадчій кімнаті.

Неприбуття і повідомлення про причини неприбуття у судове засідання особи, яка бере участь у справі, не є перешкодою для розгляду справи. Проте суд може відкласти розгляд справи за клопотанням сторони і з урахуванням обставин у справі. У разі неприбуття відповідача – суб'єкта владних повноважень, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття – розгляд справи не відкладається і справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів.

Адміністративна справа може бути вирішена на підставі наявних у ній доказів, якщо сторона без поважних причин залишила залу судового засідання. У випадку неприбуття на судове засідання свідка, експерта чи спеціаліста суд, заслухавши думку осіб, які беруть участь у справі, про можливість пода-

льшого розгляду справи за відсутності вказаних вище учасників адміністративного процесу, вирішує це питання ухвалою.

До початку розгляду справи по суті головуєчий пропонує особам, які беруть участь у справі, заявити клопотання в разі наявності. Вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі, здійснюється негайно після заслуховування думки присутніх на судовому засіданні осіб, котрі беруть участь у справі, про що постановляється ухвала. Ухвала суду про відмову в задоволенні клопотання не перешкоджає повторному його заявленню протягом судового розгляду справи.

Необхідно зазначити, що в судовій практиці суду першої інстанції мають місце випадки, коли судді не дотримуються даних приписів процесуального закону в частині заслуховування думки осіб, які беруть участь у справі, та вирішення питання по суті заявленого клопотання і, як наслідок, не постановляється відповідна ухвала.

Судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуєчого в судовому засіданні про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, з'ясовується питання щодо примирення сторін. Інколи головуєчий ухиляється від з'ясування останнього питання. Предметом доказування в судовому процесі є обставини, котрими обґрунтовуються позовні вимоги або які мають інше значення для вирішення справи та їх належить установити під час ухвалення судового рішення у справі.

Для встановлення обставин на судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджуються письмові та речові докази, висновки експертів. Згідно з адміністративним судочинством, суд вживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування усіх обставин у справі, в тому числі щодо виявлення та витребування доказів, за власною ініціативою [1, с. 127].

Важливо, що в адміністративних справах щодо протиправності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається саме на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [8, с. 98]. Для обґрунтування своїх вимог і заперечень за клопотаннями осіб, які беруть участь у справі, можуть бути допитані як свідки відповідні особи про відомі їм обставини та факти, що стосуються спору.

Вважаємо, що на стадії судового розгляду питання про достовірність чи фальшивість документа і виключення його з числа доказів суд (суддя) не може вирішувати на судовому засіданні, а повинен це робити лише в нарадчій кімнаті під час прийняття судового рішення у справі, оскільки в ході дослідження доказів суд не дає їм оцінки. У разі необхідності для вирішення зазначеного питання суд має право своєю ухвалою визначити відповідні заходи для перевірки фальшивості документа або усунення сумніву в його достовірності, зокрема витребувати інформацію з цього питання у суб'єкта, який міг видати такий документ.

Якщо перевірити достовірність документа без спеціальних знань неможливо, то суд (суддя) призначає відповідну експертизу.

Після дослідження судом висновку експерта і використання усних консультацій та письмових висновків роз'яснення, викладені письмово й підписані спеціалістом, приєднуються до справи.

Судове засідання або його частина можуть бути оголошені закритими для дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб, звуко- чи відео-записів особистого характеру.

Якщо усі обставини у справі перевірені доказами, головуєчий у судовому засіданні дозволяє сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, дати додаткові пояснення або докази. Після заслуховування додаткових доказів суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів.

Судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. Особи у своїх промовах можуть посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні [8, с. 99].

Якщо під час судових дебатів виникає необхідність з'ясування нових обставин або дослідження нових доказів, що мають значення для справи, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. З'ясувавши усі обставини у справі та перевіривши їх доказами, судові дебати проводяться у загальному порядку. Під час ухвалення судового рішення у справі ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. Хід обговорення та ухвалення рішення у справі в нарадчій кімнаті суддями не розголошується.

Якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду, а розгляд справи проводиться у межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки. Деякі суди (судді), вирішуючи спори та наводячи мотиви, у своїх рішеннях обмежуються лише посиланням на статті законів без викладення доказів (обставин), за аналізом яких вони дійшли своїх висновків.

Під час розгляду справи в суді першої інстанції головуєчий може залишити позовну заяву без розгляду, якщо:

- позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- позивач повторно не прибув на попереднє судове засідання чи на судове засідання без поважних причин та не повідомив про причини свого неприбуття або від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

- надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;
- особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;
- провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст. 106 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, установлений судом;
- позивач до закінчення судового розгляду справи залишив судові засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності.

Про залишення позовної заяви без розгляду суд постановляє ухвалу, яку можна оскаржити після усунення підстав, з яких вона була залишена без розгляду, в адміністративному суді в загальному порядку.

Суд зупиняє провадження у справі в разі:

- смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, яка була стороною у справі, до встановлення правонаступника;
- необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;
- неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі;
- звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;
- звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави – до надходження відповіді на доручення.

Суд має право зупинити провадження у справі в разі:

- захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до її одужання;
- перебування особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрядження;
- призначення судом експертизи – до одержання її результатів;
- наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом.

Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена.

Суд закриває провадження у справі, якщо:

- справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

- позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;
- сторони досягли примирення;
- є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;
- у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку поме-рлюю особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не до-пускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, органі-зації, котрі були стороною у справі.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допу-скається [5].

Висновок. Таким чином, під стадією адміністративного судочинства, слід розуміти, спрямовану на досягнення матеріально обумовленого проце-суально-правового результату, динамічну, відносно відособлену сукупність об'єднаних у просторі і часі процесуальних дій, які характеризуються особ-ливими засобами й формами їх здійснення й забезпечують логічну послідов-ність розвитку адміністративно-судового провадження.

Підсумовуючи зазначимо, що адміністративне судочинство має усі вла-стиві іншим видам юридичного процесу форми, які дозволяють його розгля-дати як самостійний, зі своїми особливостями різновид процесуально оформ-леної діяльності відповідних органів судової влади, а саме адміністративних судів, у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України щодо роз-згляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2009. – 256 с.
2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
3. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников. – Х., 1985. – 190 с.
4. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.М. Демський – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация / В. А. Лория. – Тби-лиси, 1986. – 187 с.
8. Сало Н. Б. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практ. посібник / Сало Н. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Е. – Дрогобич, 2009. – 129 с.
9. Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства / В. Д. Сорокин // Юридическая процессуальная форма: теория и практика [под общ. ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева]. – М., 1976. – 320 с.

Малыхина В.В. Особенности административно-процессуальной юрисдикции.

Проанализированы содержание и структура процессуальной формы административного судопроизводства в Украине. Определяется стадийный характер административного судопроизводства и обязательные компоненты стадии как структурного элемента данного вида судопроизводства. Освещены проблемные вопросы судебного рассмотрения дел в судах административной юрисдикции.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные дела, процессуальные действия, административно-процессуальное производство, процессуальная форма.

Malykhina V.V. Features of administrative-procedural jurisdiction. This article analyzes the content and structure of procedural forms of administrative court proceedings in Ukraine. Attention is drawn to the procedural components of administrative proceedings. The peculiarities of legal consideration of administrative jurisdiction and features of administrative court proceedings have been characterized. The phasic nature of administrative court proceedings and mandatory components of the stage as a structural element of this type of proceedings have been defined. The analysis of the legislation, scientific views on major issues of administrative proceedings has been carried out.

Keywords: administrative court proceedings, administrative cases, legal proceedings, administrative and procedure proceedings, procedural form of action.

Надійшла до редакції 26.04.2017

Романов В.П.

здобувач

*(Науково-дослідний інститут
публічного права)*

УДК 342.951 : 671 (043)

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОБІГУ ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ І КАМІННЯ:
ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПОЗИЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Проаналізовано зарубіжний досвід правового забезпечення обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. З'ясовано міжнародні стандарти регулювання ювелірної галузі. Окреслено перспективи запозичення позитивних надбань зарубіжної практики для подальшого використання її в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правове забезпечення, обіг, дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння, пробірний контроль, перспективи запозичення, золото, алмаз.

Постановка проблеми. Особливим об'єктом правового регулювання завжди були дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння. Їх особлива природа, як інвестиційних ресурсів, детермінує необхідність публічно-правового забезпечення обігу в державі. Саме правова регламентація, що полягає у