



УДК 342.9

ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ПО ОБЖАЛОВАНИЮ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕГИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Юрий ЦВИРКУН,
кандидат юридических наук,
соискатель кафедры административного и хозяйственного права
Запорожского национального университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена формам административного судопроизводства при рассмотрении дел, ответчиком в которых являются коллегиальные субъекты публичной администрации. Автором проведено исследование правовой категории «форма административного судопроизводства» и осуществлен анализ видов форм административного судопроизводства, предусмотренных новой редакцией КАС Украины. Обращено внимание на коллизии норм процессуального права, регулирующие соответствующие правоотношения. Предложено рассмотреть вопрос о внесении изменений в отечественное законодательство с целью устранения коллизий норм права и их усовершенствования.

Ключевые слова: формы административного судопроизводства, коллегиальные субъекты публичной администрации, общее исковое производство, упрощенное исковое производство.

FORMS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS WHEN CONSIDERING APPEALS AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR OMISSIONS OF COLLEGIAL SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yuriy TSVIRKUN,
PhD in Law,
Applicant at the Department of Administrative and Business Law
of Zaporizhzhya National University

SUMMARY

The article is devoted to the forms of administrative legal proceeding in cases with collegial subjects of public administration as respondents. The author studied the legal category “the form of administrative proceeding” and analyzed the types of the forms of administrative proceedings that are listed in the new edition of the Administrative Court of Ukraine. The attention is drawn to the conflicts of the procedural law that regulates the relevant legal relationships. It is proposed to consider introducing changes to the legislation in order to eliminate conflicts of legal norms and their improvement.

Key words: forms of administrative legal proceeding, collegial subjects of public administration, general proceeding, simplified lawsuit.

Постановка проблемы. Кодекс административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) в редакции, действующей с 15 декабря 2017 года, предусматривает ряд новелл. Обновленные процессуальные нормы вводят правовые категории, которых не было в предыдущей редакции Кодекса. Все они заслуживают апробации на практике и научного изучения. Одним из нововведений КАС Украины, которому стоит уделить внимание, является правовая категория «форма административного судопроизводства». Также актуальным является исследование видов форм судопроизводства, установленных КАС Украины, и особенностей производства по отдельным категориям дел, в частности ответчиками в которых выступают коллегиальные субъекты публичной

администрации. Кроме того, следует обратить внимание на недостатки внедренных норм процессуального права в этой части и рассмотреть пути их совершенствования.

Состояние исследования. Исследованию понятия «процессуальная форма» посвящены работы, в частности таких ученых: В. Горшенева, П. Недбайло [1], А. Лукьяновой [2], А. Скакун [3]. М. Цвика, А. Петришина [4]. Вопрос «процессуальной формы» в административном судопроизводстве исследовался такими отечественными учеными, как: В. Базов [5], А. Битов [6], С. Кивалов [7], Л. Коваль [8], А. Миколенко [9], В. Перепелюк [10], И. Розум [11], А. Черникова [12] и другими. Однако эти научные исследования были или еще до вступления в силу новой редакции КАС Укра-

ины, или подробно не касались соответствующих изменений.

Целью статьи является исследование правовой категории «форма административного судопроизводства» и видов форм административного судопроизводства с проведением практического и теоретического анализа особенностей производства по административным делам, ответчиками в которых выступают коллегиальные субъекты публичной администрации.

Изложение основного материала. Новая редакция Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины, Кодекс) содержит статью 12, положения которой определяют формы административного судопроизводства. Предыдущая редакция этого Кодекса не предусматривала такого



понятия, как «форма административного судопроизводства», и не устанавливала, в порядке каких форм оно осуществляется. Вместе с тем новая редакция КАС Украины не содержит определения понятия «форма административного судопроизводства», но предусматривает и устанавливает назначение таких форм.

Со вступлением в силу новой редакции КАС Украины, в том числе и норм, предусматривающих формы административного судопроизводства, произошли изменения в порядке рассмотрения и разрешения административных дел. Поэтому сегодня такие понятия, как «процессуальная форма», «форма судопроизводства», «форма производства», не могут не привлекать научный интерес.

В. Горшенев и П. Недбайло под процессуальной формой понимали совокупность однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников процесса, направленного на достижение определенного материально-правового результата [1, с. 13]. А. Лукьянова определяет процессуальную форму как установленные процессуальным законодательством (правом), основанные на принципах процессуального права, правила процедуры, выполнение которых позволяет наиболее точно и рационально достичь цели процессуальной деятельности [2, с. 102]. По мнению А. Скакун, процессуальная форма – это система однородных юридических средств, действий и операций, определенных в процессуальном законодательстве и предлагаемых участниками юридической деятельности для решения всех вопросов, возникающих в юридическом процессе [3]. В учебнике «Общая теория государства и права», подготовленного под редакцией М. Цвика, А. Петришина, отмечается, что процессуальная форма как научная конструкция раскрывает структурно-технологическую характеристику правовой формы деятельности. Это система предусмотренных процессуальным правом юридических средств, действий и операций, с помощью которых урегулируются вопросы, возникающие в юридическом процессе [4].

Итак, суммируя мнения названных ученых, можно обобщить, что процессуальной формой является система юридических средств, действий и операций, определенных нормами процессуального права, направленных на достиже-

ние определенного материально-правового результата.

А. Миколенко отмечает, что единый подход в рамках теории административного процесса так и не был сформирован относительно понятия «процессуальная форма в административном судопроизводстве» [9, с. 52]. Полностью согласны с позицией данного ученого о том, что это понятие не имеет в юридической науке четкого содержательного определения, а предложенные в специальной литературе формулировки подменяют собой содержание других правовых явлений (например, правовых процедур, процессуальных норм и т.д. [9, с. 55].

В свою очередь новая редакция КАС Украины предусматривает понятие «форма административного судопроизводства», устанавливает назначение таких форм, однако не содержит определения этого понятия, не раскрывает его содержания в положениях, которые определяют сроки.

С. Кивалов указывает, что процессуальная форма деятельности административных судов представляет собой внешнее проявление урегулированных административной процессуальной нормой юридических средств, действий и операций по применению права административными судами в порядке осуществления административного судопроизводства как универсального способа защиты прав, свобод, законных интересов в публично-правовых отношениях путем осуществления производства, в результате которого судом (судьей) выносится (принимается) законное решение, которым закрепляется решение по сути спора о праве [7, с. 12]. Процессуальная форма деятельности административных судов, как указывает А. Битов, представляет собой установленный нормами законодательства об административном судопроизводстве порядок: рассмотрения административным судом соответствующих административных исков (исковых заявлений), возбуждения производства по делу, подготовки дела к судебному разбирательству, рассмотрения и разрешения дел с вынесением соответствующих процессуальных актов, обжалования и пересмотра административно-судебных актов [6, с. 332]. И. Розум отмечает, что административно-процессуальная форма представляет собой единый, унифицированный и четко определенный

нормами административно-процессуального права порядок деятельности административных судов и взаимосвязанной с ней деятельности лиц, участвующих в деле, и других участников административного процесса по рассмотрению и решению публично-правовых споров, который образует урегулированный особый правовой режим производства по административным делам и охватывает гарантии обеспечения первой (административно-процессуальной деятельности), а также процессуальный статус субъектов административного процесса [11].

То есть, учитывая позицию ряда ученых, можем говорить о том, что процессуальная форма деятельности административных судов – это установленный нормами КАС Украины порядок рассмотрения и разрешения административных дел в суде первой инстанции и пересмотра судебных решений, который осуществляется путем определенных производств, с обязательным принятием актов процессуального характера и (или) по существу спора.

В. Перепелюк еще до внедрения в Украине административного судопроизводства детально проанализировал содержание и элементы процессуальной формы административного разбирательства. Так, ученый, со ссылкой на труд Л. Коваля «Административное право Украины» [8, с. 14], по результатам анализа процессуальных норм к содержанию административного процесса относит следующие элементы: 1) методы административного разбирательства; 2) порядок его ведения; 3) формы (акты) проявления [10, с. 14].

Рассматривая предложенные В. Перепелюком элементы процессуальной формы, А. Миколенко считает, что первый элемент процессуальной формы следует назвать «порядок деятельности субъектов процесса» или «порядок ведения процесса». Ученый удачно подмечает, что данный элемент административной процессуальной формы позволяет проводить различие, во-первых, между процессуальной деятельностью в судах и другой похожей деятельностью в органах публичной администрации (судебный порядок и административный порядок рассмотрения жалоб), во-вторых, между различными видами юридического процесса (порядок рассмотрения публичных споров в рамках администра-



тивного судопроизводства и в рамках конституционного судопроизводства), в-третьих, между различными производствами в пределах одного юридического процесса (например, пересмотр дел в порядке апелляции и пересмотр дел в порядке кассации), в-четвертых, между разными видами одного и того же производства, которые отличаются между собой последовательностью (порядком) процессуальной деятельности (обычное и упрощенное производство в административном судопроизводстве) [9, с. 54].

Из этого делаем вывод, что разница между видами одного и того же производства имеет определенные различия, в частности, она состоит в последовательности (порядка) процессуальной деятельности. Поэтому процессуальная форма в административном судопроизводстве позволяет проводить различие между разными производствами в пределах судебного административного процесса, а также между различными видами одного и того же производства, которые отличаются между собой процессуальным порядком.

Действующие нормы КАС Украины, которые определяют формы административного судопроизводства, устанавливают, что административное судопроизводство осуществляется в порядке искового производства в двух формах: общей или упрощенной. Упрощенная форма административного судопроизводства – это упрощенное искомое производство, предусмотренное для рассмотрения дел незначительной сложности и других дел, для которых приоритетным является быстрое решение дела.

Пункт 20 части первой статьи 4 КАС Украины, которая определяет термины, устанавливает, что административное дело незначительной сложности (незначительное дело) – административное дело, в котором характер спорных правоотношений, предмет доказывания и состав участников и т.д. не требуют проведения подготовительного производства и (или) судебного заседания для полного и всестороннего установления его обстоятельств [13].

Общая форма административного судопроизводства – это общее искомое производство. Оно предназначено для рассмотрения дел, которые из-за сложности или других обстоятельств нецелесообразно рассматривать в упрощенном порядке.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что в соответствии с КАС Украины формами административного судопроизводства в суде первой инстанции являются: 1) общая, которая предусматривает рассмотрение дела по общим правилам искового производства (ч. 3 ст. 12 КАС Украины); 2) упрощенная, которая предусматривает рассмотрение дела по упрощенным правилам искового производства (ч. 2 ст. 12 КАС Украины).

Исследуем, как определяется форма производства в частности по делам, ответчиками в которых являются коллегиальные субъекты публичной администрации.

Условия, при которых суд вправе рассматривать дела в общем или упрощенном искомом производстве, установлены КАС Украины.

Так, форму производства выбирает суд по собственной инициативе или по ходатайству истца. В постановлении об открытии производства по делу суд должен указать выбранную форму производства. При этом в дальнейшем суд может вынести определение о рассмотрении дела по правилам общего искового производства в случае, если после увеличения размера исковых требований или изменения предмета иска дело подлежит рассмотрению по правилам соответствующего производства.

Вместе с тем часть четвертая статьи 12 КАС Украины устанавливает, что исключительно по правилам общего искового производства рассматриваются дела по спорам: 1) по обжалованию нормативно-правовых актов, за исключением случаев, определенных настоящим Кодексом; 2) по обжалованию решений, действий и бездействия субъекта властных полномочий, если истцом также заявлены требования о возмещении вреда, причиненного такими решениями, действиями или бездействием, в сумме, превышающей пятьсот размеров прожиточного минимума для трудоспособных лиц; 3) о принудительном отчуждении земельного участка, других объектов недвижимого имущества, размещенных на нем, по мотивам общественной необходимости; 4) об обжаловании решения субъекта властных полномочий, на основании которого им может быть заявлено требование о взыскании денежных средств в сумме, превышающей пятьсот размеров прожиточного минимума для

трудоспособных лиц; 5) по обжалованию решений Национальной комиссии по реабилитации в правоотношениях, возникших на основании Закона Украины «О реабилитации жертв репрессий коммунистического тоталитарного режима 1917–1991 годов» [13].

Таким образом, указанные выше категории дел должны рассматриваться исключительно по правилам общего искового производства. Соответствующая норма части четвертой статьи 12 КАС Украины является императивной для суда. Это распространяется и на случаи, когда в таких делах ответчиками являются коллегиальные субъекты публичной администрации.

Раздел II КАС Украины содержит главу 10, в статьях 257–263 которой определяется рассмотрение дел по правилам упрощенного производства.

Так, статья 262 КАС Украины устанавливает особенности рассмотрения дела по правилам упрощенного искового производства. В ней, в частности, предполагается, что рассмотрение дела по правилам упрощенного искового производства осуществляется судом по правилам, установленным настоящим Кодексом для рассмотрения дела по правилам общего искового производства, с особенностями, определенными в этой главе. Рассмотрение дела по существу по правилам упрощенного искового производства начинается с открытия первого судебного заседания. Подготовительное заседание при рассмотрении дела по правилам упрощенного искового производства не проводится. Первое судебное заседание по делу проводится не позднее тридцати дней со дня открытия производства по делу. При рассмотрении дела по правилам упрощенного искового производства суд исследует доказательства и письменные объяснения, изложенные в заявлениях по сути дела, а в случае рассмотрения дела с сообщением (вызовом) участников дела – также заслушивает их устные объяснения. Судебные дебаты не проводятся [13].

Итак, отличие упрощенной формы административного судопроизводства от общего заключается в том, что при первой форме рассмотрение и разрешение судебного дела происходит без предварительного производства, в том числе и без предварительного заседания и не требуется проведения судебного заседания при решении дела по существу.



Отсутствует стадия «судебные дебаты». Рассмотрение и разрешение таких дел может происходить в порядке письменного производства.

Можем отметить, что при упрощенной форме судопроизводства произошли определенные преобразования в порядке рассмотрения дел. В частности, в связи с отсутствием стадии «подготовительного производства дела» и одной из составляющих стадий «судебного рассмотрения дела» – подстадии «судебные дебаты», рассмотрение дела претерпело изменения в сторону сокращения.

В. Базов отмечал, что каждая из форм осуществления административного судопроизводства, которая, в частности, предусматривалась в предыдущей редакции КАС Украины, является определенным институтом искового производства [5, с. 353]. К институту искового производства он относил и письменное производство.

Письменное производство не является формой административного судопроизводства, учитывая действующие нормы процессуального права, однако такая форма производства предусмотрена КАС Украины. Сейчас КАС Украины предусматривает две формы производства, а именно: судебное разбирательство, которое происходит в судебном заседании с участием участников дела устно; письменное производство, когда решение дела (отдельного процессуального вопроса) происходит без участия участников дела на основании имеющихся материалов.

При этом КАС Украины предусматривает вышеперечисленные формы административного судопроизводства, которые, по нашему мнению, являются более широким понятием, чем форма производства. Обе формы производства – судебное разбирательство и письменное производство могут быть применены в обеих формах административного судопроизводства – общем и упрощенном искомом производстве.

Части пятая и шестая статьи 262 КАС Украины устанавливают, что суд рассматривает дело в порядке упрощенного искового производства без уведомления сторон по имеющимся в деле материалам, при отсутствии ходатайства любой из сторон о другом. По ходатайству одной из сторон или по собственной инициативе суда рассмотрение дела проводится в судебном засе-

дании с сообщением (вызовом) сторон. Суд может отказать в удовлетворении ходатайства стороны о рассмотрении дела в судебном заседании с извещением сторон: 1) в случаях, определенных статьей 263 настоящего Кодекса; 2) если характер спорных правоотношений и предмет доказывания по делу незначительной сложности не требуют проведения судебного заседания сообщению сторон для полного и всестороннего установления обстоятельств дела [13].

Статья 263 КАС Украины, которая определяет особенности рассмотрения отдельных категорий дел незначительной сложности, предусматривает перечень дел, которые суд рассматривает по правилам упрощенного искового производства без уведомления участников дела (в письменном производстве).

Следует обратить внимание, что правила рассмотрения дела в порядке письменного производства на практике, учитывая вышеуказанные положения Кодекса, в основном применяются судами при упрощенной форме судопроизводства.

Однако при общей форме судопроизводства решение дела на основании материалов (без участия участников дела) также может происходить, в частности, это закреплено в части девятой статьи 205 КАС Украины. Вместе с тем при упрощенной форме судопроизводства судебное разбирательство с участием участников процесса по отдельным категориям дел, учитывая положения статьи 262 КАС Украины, также может происходить.

При рассмотрении дела по правилам общего производства обязательно проводится подготовительное производство, в рамках которого в каждом случае проводится подготовительное заседание. Подготовительное производство начинается открытием производства по делу и заканчивается его закрытием в случае назначения дела к судебному разбирательству. То есть подготовительное заседание также предусматривает присутствие участников дела.

Кроме того, различие форм производства заключается в сроках рассмотрения дела.

Подготовительное производство должно быть проведено в течение 60 (шестидесяти) дней со дня открытия производства по делу. В исключительных случаях этот срок может быть

продлен не более чем на тридцать дней. В свою очередь суд рассматривает дело по существу в течение 30 (тридцати) дней со дня начала рассмотрения дела по существу. То есть срок рассмотрения административного дела по правилам общего искового производства должен составлять не более 120 (ста двадцати) дней. Дела по правилам упрощенного искового производства суд рассматривает не более 60 (шестидесяти) дней, а дела, определенные частью первой статьи 263 КАС Украины, в срок не более 30 (тридцати) дней со дня открытия производства по делу.

Итак, срок рассмотрения дела по правилам упрощенного искового производства в одном случае должен длиться не более 30 (тридцати) дней, а в другом – не более 60 (шестидесяти) дней, что существенно отличается от сроков в общем искомом производстве.

Согласно части шестой статьи 12 КАС Украины для целей настоящего Кодекса делами незначительной сложности являются дела относительно: 1) принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы, кроме дел, в которых истцами являются должностные лица, которые в значении Закона Украины «О предотвращении коррупции» занимают ответственное и особо ответственное положение; 2) обжалования бездействия субъекта властных полномочий или распорядителя информации о рассмотрении обращения или запроса на информацию; 3) обжалование физических лицами решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по поводу исчисления, назначения, перерасчета, осуществления, предоставления, получения пенсионных выплат, социальных выплат нетрудоспособным гражданам, выплат по общеобязательному государственному социальному страхованию, выплат и льгот детям войны, других социальных выплат, доплат, социальных услуг, помощи, защиты, льгот; 4) прекращения по обращению субъекта властных полномочий юридических лиц или предпринимательской деятельности физических лиц-предпринимателей в случаях, определенных законом, или отмены государственной регистрации прекращения юридических лиц или предпринимательской деятельности физических лиц-предпринимателей; 5) обжалования



физическими лицами решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по поводу въезда (выезда) на временно оккупированную территорию; 6) обжалования решения субъекта властных полномочий, на основании которого им может быть заявлено требование о взыскании денежных средств в сумме, не превышающей ста размеров прожиточного минимума для трудоспособных лиц; 7) взыскание денежных сумм, которые основываются на решениях субъекта властных полномочий, в отношении которых завершился установленный этим Кодексом срок обжалования; 8) типичные дела; 9) обжалования нормативно-правовых актов, которые воспроизводят содержание или принятые к исполнению нормативно-правовые акты, признанные судом противоправными и недействительными полностью или в отдельной их части; 10) иные дела, в которых суд приходит к выводу об их незначительной сложности, за исключением дел, которые не могут быть рассмотрены по правилам упрощенного искового производства; 11) пребывания иностранцев или лиц без гражданства на территории Украины [13].

Учитывая пункт 10 части 6 статьи 12 КАС Украины, суд самостоятельно может решить, что дело является незначительной сложности, за исключением дел, перечисленных в части четвертой настоящей статьи, которые рассматриваются исключительно по правилам общего производства.

Принимая во внимание вышеуказанные нормы КАС Украины, трудно не согласиться с выводом С. Кивалова о том, что правовые формы деятельности административных судов целесообразно разделить на процессуальные и организационно-правовые. Ученым процессуальные формы, в свою очередь, разделены на две подгруппы: собственно процессуальные (производство) и процедурные формы. Подгруппу собственно процессуальных форм составляют такие производства: в административном суде первой инстанции и по пересмотру судебных решений. Процедурными формами названы акты, которыми закрепляются действия суда, участников судебного административного процесса, в том числе, и при пересмотре судебных решений. К организационно-правовым формам отнесены, в частности, кадровое обеспечение деятельности судов,

функционирование автоматизированной системы документооборота суда. Организационная деятельность в области административного судопроизводства не всегда реализуется в правовой форме, в отличие от процессуальной и процедурной форм, которые всегда являются правовыми [7, с. 18].

Обращаем внимание на то, что согласно новой редакции КАС Украины правила упрощенного производства в суде первой инстанции применяются при рассмотрении дел о законности (кроме конституционности) постановлений Верховной Рады Украины, указов и распоряжений Президента Украины, законности действий или бездействия Верховной Рады Украины и Президента Украины, а также законности действий или бездействия таких коллегиальных субъектов публичной администрации, как Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей Украины, квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров, законности актов этих субъектов. Кроме этого, соответствующая форма административного судопроизводства применяется при рассмотрении образцовых дел. Также она применяется при пересмотре дел в апелляционном и кассационном порядке, при рассмотрении дел по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам.

Таким образом, форма административного судопроизводства, по правилам которого будет рассматриваться и решаться дело, в частности, ответчиками в которых являются коллегиальные субъекты публичной администрации, зависит от предмета и основания иска. То есть следует установить, относится ли она к сложным делам или к делам незначительной сложности, а после этого определиться, по правилам какого судопроизводства она решается.

Однако в некоторых случаях почему-то форма административного судопроизводства зависит от ответчика по делу независимо от предмета и основания иска. Так, в качестве примера возьмем дела об обжаловании нормативно-правовых актов таких коллегиальных субъектов публичной администрации, как орган местного самоуправления – местный совет и орган судебного управления – Высшая квалификационная комиссия судей Украины. Статьи, определяющие особенности производства по таким делам, размещены

в § 1 главы 11 раздела II КАС Украины. Хотя дела об обжаловании нормативно-правовых актов органа местного самоуправления решаются по правилам общего искового производства, а дела об обжаловании нормативно-правовых актов органа судебного управления – по правилам упрощенного искового производства. Подробнее с этой неясностью со ссылкой на соответствующие нормы КАС Украины мы попробуем разобраться ниже.

В апелляционном и кассационном порядке по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам дела, в которых ответчиками являются коллегиальные субъекты публичной администрации пересматриваются только по правилам упрощенного производства. То есть при пересмотре судебных решений административные дела рассматриваются только в порядке упрощенного производства независимо от предмета обжалования и субъектного состава участников.

Более подробно подвергнем анализу отдельные дела об обжаловании актов, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации, в отношении которых возникают дискуссии о ложности законодательного определения формы административного судопроизводства, по правилам которых они должны решаться.

Так, КАС Украины в новой редакции, как и в предыдущей, содержит отдельную статью, которая определяет особенности производства по делам об обжаловании актов, действий или бездействия Верховной Рады Украины (далее – ВР Украины), Президента Украины, Высшего совета правосудия (далее – ВСП), Высшей квалификационной комиссии судей Украины (далее – ВККС Украины), квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров (далее – КДКП). В частности, такой статьей является статья 266 КАС Украины. В предыдущей редакции это была статья 171-1 настоящего Кодекса. Новая редакция норм, регулирующих особенности производства по этим делам, содержит ряд новелл.

Часть вторая статьи 266 КАС Украины устанавливает, что административные дела, указанные в пунктах 1-3 части первой настоящей статьи, рассматриваются в порядке упрощенного искового производства Верховным Судом в составе коллегии Кассационного административного суда не менее



чем из пяти судей [13]. К ним относятся дела относительно: 1) законности (кроме конституционности) постановлений ВР Украины, указов и распоряжений Президента Украины; 2) законности действий или бездействия ВР Украины, Президента Украины, ВСП, ВККС Украины, КДКП; 3) законности актов ВРУ, ВККС Украины, КДКП.

Кроме Президента Украины, ответчиками по делам данной категории являются коллегиальные субъекты властных полномочий, что само по себе вызывает сложности при рассмотрении дела и исполнении судебных решений. Однако по непонятным причинам соответствующие дела законодателем отнесены к тем, которые рассматриваются по правилам упрощенного производства.

Проблемные вопросы процессуального характера по обжалованию решений коллегиальных субъектов властных полномочий по поводу принятия на публичную службу судей и прокуроров, прохождения и увольнения с нее, имевшие место при предыдущей редакции КАС Украины, по нашему мнению, не решены в новой редакции Кодекса.

Е. Овчаренко отметила, что статистические данные позволяют констатировать неэффективность судебного обжалования актов Высшего совета юстиции (далее – ВСЮ) и ВККС Украины. Такая ситуация вызвана рядом факторов субъективного и объективного характера. К субъективным факторам ученый относит то, что судьи, уполномоченные рассматривать и решать жалобы на действия и бездействие ВСЮ и ВККС Украины, сами могут стать субъектами юридической ответственности [14].

В этом направлении законодательство не претерпело никаких изменений. Судьи Верховного Суда теперь рассматривают и решают дела, ответчиками в которых ВСП и ВККС Украины процессуально остаются не защищенными, лишены процедурных гарантий независимости и неприкосновенности, поскольку сами могут быть проверены этими коллегиальными органами.

ВРП и ВККС Украины являются не только государственными коллегиальными органами, действующими в системе правосудия Украины, но и имеют непосредственное отношение к публичному администрированию в этой сфере. Они являются органами судейского управления, имеют огромное

влияние на каждого судью в стране, а ВСП – и на каждого прокурора.

К объективным факторам Е. Овчаренко относилась ограниченность полномочий Высшего административного суда Украины (далее – ВАС Украины) при решении исков относительно ВСЮ и ВККС Украины. Она обращала внимание на то, что ВАС Украины вправе отменить определенный оспариваемый акт ВСЮ или ВККС Украины и обязать восстановить нарушенное право, однако он не в состоянии изменить ситуацию, поскольку не вправе постановить новое решение [14].

Действующие нормы процессуального права также не позволяют суду принять новое решение по результатам рассмотрения дел этой категории, являющиеся ограничением его компетенции. Также суд не обладает полномочиями восстановить нарушенное право путем обязывания соответствующего коллегиального субъекта принять конкретное решение, поскольку это будет считаться вмешательством в его публично-властную управленческую деятельность.

Полномочия суда при решении дел, которые определены в статье 245 новой редакции КАС Украины, расширяют полномочия административных судов по сравнению со статьей 162 КАС Украины, которая определяла полномочия суда в предыдущей редакции настоящего Кодекса. Однако, по нашему мнению, ни положения статьи 245, ни положения статьи 266 действующего КАС Украины не предоставляют суду достаточной компетенции для полной защиты прав и интересов лица по делам этой категории, поскольку восстановление нарушенного права или (и) интереса, учитывая в комплексе названные нормы процессуального права и нормы материального права, закрепленные в законах Украины «О судостроительстве и статусе судей» и «О Высшем совете правосудия» [15; 16], полностью зависит от ответчиков.

Также действующие нормы КАС Украины по рассмотрению дел этой категории имеют ряд несоответствий.

Так, статья 266 КАС Украины входит в § 1 главы 11 раздела II КАС Украины. В этом параграфе содержатся статьи, определяющие рассмотрение отдельных категорий сложных дел. То есть дела по обжалованию актов, действий или бездействия таких коллегиальных субъектов, как ВР Украины, ВСП, ВККС

Украины, КДКП, являются сложными делами. Однако большинство из них, кроме дел о законности решений Высшего совета правосудия, принятых по результатам рассмотрения жалоб на решения его Дисциплинарных палат, рассматриваются в порядке упрощенного производства, предназначенного для рассмотрения дел незначительной сложности, что, по нашему мнению, является нелогичным.

Как отмечалось выше, часть четвертая статьи 12 КАС Украины устанавливает, что дела по спорам об обжаловании нормативно-правовых актов, за исключением случаев, определенных этим Кодексом, рассматриваются исключительно по правилам общего искового производства.

В свою очередь часть третья статьи 266 КАС Украины предусматривает, что в случае открытия производства по административным делам, определенных частью второй настоящей статьи, по обжалованию нормативно-правовых актов ВСП, ВККС Украины, КДКП, применяются правила, определенные статьями 264 и 265 настоящего Кодекса, с особенностями, определенными этой статьей [13].

Статьи 264, 265 КАС Украины определяют особенности производства по делам об обжаловании нормативно-правовых актов органов исполнительной власти, Верховной Рады Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и других субъектов властных полномочий. Эти административные дела решаются по правилам общего искового производства.

Следовательно, по общему правилу административные дела, в которых предметом обжалования является нормативно-правовой акт, рассматриваются в порядке общего искового производства. Однако дела об обжаловании нормативно-правовых актов таких коллегиальных субъектов публичной администрации, как ВСП, ВККС Украины, КДКП, рассматриваются по правилам упрощенного производства. Это также с нашей точки зрения является нелогичным, поскольку указанные субъекты играют большую роль в системе органов публичной власти Украины.

Другая категория дел, особенности производства которых регулируются статьей 267, также содержится в § 1 главы 11 раздела II КАС Украины,



в частности, по административным искам о принудительном отчуждении земельного участка, других объектов недвижимого имущества, размещенных на нем, по мотивам общественной необходимости, участниками которых тоже могут быть коллегиальные субъекты публичной администрации – органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, решаются по правилам общего искового производства.

Таким образом, законодательный орган предусмотрел в порядке упрощенного искового производства рассмотрение административных дел, которые по характеру спорных правоотношений, предмету доказывания и субъектному составу участников всегда относились к категории сложных и вызывали значительный интерес со стороны общества. На наш взгляд, они и сейчас остаются таковыми. При этом законодатель сам их отнес к отдельным категориям сложных дел, включив в § 1 главы 11 раздела II КАС Украины. Следовательно, наличие этих юридических коллизий очевидно, а потребность в их устранении является насущной.

Поэтому предлагается внести изменения в КАС Украины об исключении дел, ответчиками в которых являются органы, установленные статьей 266 КАС Украины, среди которых такие коллегиальные субъекты публичной администрации, как ВСП, ВККС Украины и КДКП, из перечня тех, которые рассматриваются в порядке упрощенного производства.

Кроме этого, следует обратить внимание на то, что рассмотрение дел, которое осуществляется по правилам статей 268-289 (§ 2, глава 11, раздел II) КАС Украины существенно отличается от предусмотренных законом форм административного судопроизводства. Это дела, которые рассматриваются в срочном порядке. Данные административные дела не являются стандартными. Производство у них специфическое. Оно (в классическом понимании) «не вписывается» как в общее исковое производство, так и в упрощенное производство.

Участниками процесса по таким делам могут быть, в том числе, такие коллегиальные субъекты публичной администрации: Центральная избирательная комиссия, а также избирательные комиссии низшего уровня и комиссии по референдуму; органы местного самоуправле-

ния – сельские, поселковые, городские советы, районные и областные советы, районные в городах советы; административные комиссии при исполнительных органах местных советов и прочие.

Нормы статей, содержащихся в § 2 главы 11, предусматривают особенности порядка рассмотрения и разрешения этих дел, а именно особенности уведомления участников дела о времени и месте рассмотрения, особенности подачи заявлений по сути дела, особенности исчисления процессуальных сроков, особенности провозглашения и вручения судебных решений, особенности апелляционного и кассационного обжалования судебных решений и другие особенности.

Это особое рассмотрение административных дел. Поэтому считаем, что статью 12 КАС Украины (и другие связанные статьи) необходимо дополнить положениями, которые бы предусматривали еще одну форму производства – особую. Следовательно, нормы КАС Украины, регулирующие вопросы форм административного судопроизводства, требуют изменений, целью которых должно быть введение «особой формы административного судопроизводства».

Как метко отмечает А. Лукьянова, процессуальная форма – это совокупность правил. Но не каких-либо правил, а правил процедуры. Процедура представляет собой последовательность определенных действий, в данном аспекте она имеет нормативную модель своего развития и направлена на достижение определенных целей (целей процессуального права). Процессуальная форма призвана гарантировать точное достижение цели процессуальной деятельности – выяснение объективной истины по делу [2, с. 100–101].

Выводы. Учитывая изложенное, можем говорить, что удачное определение формы судопроизводства в каждой категории судебных дел является важным условием, что гарантирует достижение цели правосудия. В случае административного судопроизводства, то это справедливое, беспристрастное и своевременное решение судом споров в сфере публично-правовых отношений с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов властных полномочий, в том числе и коллегиальных субъектов публичной админи-

страции. Системный анализ норм КАС Украины, которые определяют формы административного судопроизводства, указывает на то, что они требуют обязательного совершенствования. Поэтому предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в отечественное законодательство, которые бы устранили коллизии о том, чтобы дела, рассмотрение которых предусмотрено статьями § 1 главы 11 раздела II «Рассмотрение отдельных категорий сложных дел» КАС Украины, осуществлялось по правилам упрощенного производства. Также считаем необходимым дополнить КАС Украины положениями, которые бы предусматривали еще одну форму административного судопроизводства – особую – по делам, рассмотрение которых в настоящее время осуществляется по правилам статей § 2 главы 11 раздела II «Рассмотрение отдельных категорий срочных административных дел» КАС Украины.

Список использованной литературы:

1. Юридическая процессуальная форма (теория и практика) / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976.
2. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с. С. 489.
4. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с. С. 402–403.
5. Базов В. Форми провадження в адміністративному судочинстві: питання визначення та класифікації. Право України. 2012. № 1/2. С. 353–361.
6. Бітов А.І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. URL: <https://www.archive.nbuv.gov.ua>
7. Ківалов С.В. Процесуальні форми у діяльності адміністративних судів: правова природа і правове регулювання. Актуальні проблеми держави і права: збірник наук. праць. Вип. 65. НУ «ОЮА», / редкол. С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін., відп. за вип. В.М. Дрьомін. Одеса: Юрид. л-ра, 2012. С. 7–20.
8. Коваль Л. Адміністративне право України. К., 1994. 208 с.



9. Миколенко О.І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. Правова держава. 2018. № 29. С. 50–57.

10. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

11. Розум І.О. Теоретичні проблеми площини визначення поняття адміністративно-процесуальної форми. URL: <http://law.nau.edu.ua>

12. Черникова А. Проблемні питання диференціації процесуальної форми адміністративного судочинства України та шляхи їх вирішення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 3. С. 57–64.

13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://www.ligazakon.ua>

14. Овчаренко О.М. Проблеми оскарження рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції щодо притягнення суддів до юридичної відповідальності. Проблеми законності. 2013. № 122. С. 196–206.

15. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 черв. 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>

16. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 груд. 2016 року № 1798-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Цвиркун Юрий Иванович – кандидат юридических наук, соискатель кафедры административного и хозяйственного права Запорожского национального университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tsvirkun Yuriy Ivanovich – PhD in Law, Applicant at the Department of Administrative and Business Law of Zaporizhzhya National University

УДК 349.4

ОСОБЕННОСТИ КЛАССИФИКАЦИИ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ ДЛЯ РЫБОРАЗВЕДЕНИЯ

Антон ЧЕПАК,

соискатель кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется сущность и осуществляется классификация видов использования земельных участков под водными объектами для нужд рыборазведения. Анализируется правовая регламентация деятельности субъектов выпасной, прудовой и индустриальной аквакультуры. Обосновывается, что основой классификации видов использования земельных участков под водными объектами для рыборазведения могут выступать такие критерии, как цель, направления и виды деятельности субъектов аквакультуры, социальное значение проводимой деятельности, виды водных объектов, распространение субъективного права на природные ресурсы и тому подобное.

Ключевые слова: земельный участок, аквакультура, выпасная аквакультура, прудовая аквакультура, индустриальная аквакультура, земельные правоотношения, водный объект, рыборазведение.

PECULIARITIES OF CLASSIFICATION OF TYPES OF USE OF LAND PLOTS UNDER WATER OBJECTS FOR FISHERING

Anton CHEPAK,

Applicant at the Department of Land and Agrarian Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article explores the essence and classifies the use of land under water objects for the needs of fish farming. The legal regulation of the activity of the subjects of grazing, pond and industrial aquaculture is analyzed. It is substantiated that such criteria as the purpose, directions and types of activity of aquaculture entities, the social significance of the activities carried out, the types of water bodies, the dissemination of the subjective right to natural resources and the like can serve as the basis for classifying the uses of land plots under water objects for fish farming.

Key words: land, aquaculture, grazing aquaculture, pond aquaculture, industrial aquaculture, land legal relations, water body, fish farming.

Постановка проблемы. С принятием Закона Украины «Об аквакультуре» в сентябре 2012 года в науке земельного и аграрного права начали появляться научные разработки, посвященные определению правового положения субъектов аквакультуры, правовым основаниям использования ими природных ресурсов при осуществлении хозяйственной деятельности, установлению правового режима искусственных и естественных водоемов, используемых для осуществления аквакультуры и некоторые другие. Однако до сих пор в юридической литературе отсутствуют специальные

комплексные научные исследования правового регулирования использования земельных участков под водными объектами для рыборазведения.

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития земельных общественных отношений прослеживается четкая направленность на образование новых форм взаимодействия субъектов хозяйствования, поиск новых моделей ведения предпринимательства и новых форм хозяйствования в сельском хозяйстве, все большую значимость в условиях рыночной экономики приобретают отношения частной сферы. При таких