

² Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>

³ Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

⁴ Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 214 с.

Резюме

Наукова стаття присвячена соціологічному аналізу провадження з надання адміністративних послуг. Зокрема, в проведенні опитування населення (2011–2012 рр.) взяло участь 350 осіб. Визначено шляхи оптимізації діяльності органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг.

Резюме

Научная статья посвящена социологическому анализу осуществления предоставления административных услуг. В частности, в проведении опрос населения (2011–2012 гг.) принял участие 350 лиц. Определены пути оптимизации деятельности органов публичной администрации относительно предоставления административных услуг физическим и юридическим лицам.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, осуществление, по предоставлению административных услуг.

Summary

The scientific article is devoted a sociological analysis realization from the grant of administrative services. In particular, in a leadthrough a public opinion (2011–2012) poll took part 350 persons. Certainly ways of optimization of activity of organs of public administration in relation to the grant of administrative services physical and legal persons.

Key words: service, administrative favour, realization, is in the grant of administrative services.

Отримано 12.10.2012

К. Ю. ПУДАНС-ШУШЛЕБІНА

Крістіна Юрісівна Пуданс-Шушлебінa, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, старший консультант відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТИВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

На реалізацію конституційної гарантії судового захисту прав і свобод людини і громадянина, а також права кожного на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.ст. 8, 55 Конституції України¹), було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України² (далі – КАС України), який узагальнив поняттям «суб'єкт владних повноважень» тих, чий рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені до адміністративного суду: це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

З прийняттям КАС України вітчизняне законодавство збагатилося на значну кількість нових юридичних термінів. Крім того, у Кодексі вжито чимало понять, неоднозначне розуміння яких призводить до протиріч у частині правозастосування відповідних норм права, зокрема, щодо особливостей розгляду справ адміністративної юрисдикції за участю окремих видів суб'єктів владних повноважень.

Одним із найбільш складних у судовій практиці, а тому й гостро актуальних, є проблеми допустимості оскарження до адміністративного суду правових актів Верховної Ради України.

Увага науковців до порушеної у статті проблематики приділялася в контексті досліджень, присвячених особливостям функціонування вітчизняної системи адміністративних судів та поширення їх юрисдикції на окремі публічно-правові спори. Ці питання порушували В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Бачун, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Константи́й, О. Пасенюк, Ю. Педько, О. Рябенко, А. Селіванов, Н. Хлібороб, В. Шишкін та інші.

Проблематика даної наукової статті є багатоаспектною. Передусім йдеться про визначення серед суб'єктів владних повноважень Верховної Ради України як відповідача у справах адміністративної юрисдикції.

З огляду на новітні реформаційні процеси у науці адміністративного права справедливою видається та юридична формула, закладена у нормах КАС України, за якою громадяни не обмежені можливістю оскаржувати в порядку адміністративного судочинства лише рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади (адміністративних органів), що тривалий час було характерним для класичного сприйняття призначення адміністративної юстиції, а отримали право звертатися з позовом до інших органів державної влади, в тому числі Верховної Ради України, у випадку виникнення публічно-правового спору із нею.

Варто зазначити, що Верховна Рада України, не маючи характерних ознак суб'єкта публічного управління, у законодавчо встановлених випадках реалізує деякі його функції. Саме тому громадяни отримали можливість оскаржувати дії парламенту у випадку порушення останнім їх прав, свобод чи законних інтересів.

У даному аспекті слушними видаються наукові міркування І. Бачило, яка свого часу, аналізуючи функції органів управління, їх правові проблеми оформлення та реалізації, переконувала у необхідності уникати прийнятого розуміння поділу функцій у межах державних органів³. Автор, посилаючись на польського дослідника В. Закревського, який досліджував питання класифікації функцій сейму, зазначала про доцільність відходу від традиційних навиків мислення в категоріях правової форми прийнятих актів та систематизації предметів діяльності законодавчого органу влади, оскільки «функції сейму визначаються не лише як законодавча діяльність, але і як діяльність по державному устрою, керівництву, творчому натхненню інших державних органів, контролю за реалізацією державних завдань»⁴.

КАС України визначає, що до Вищого адміністративного суду України, який є судом першої та останньої інстанції з розгляду публічно-правових спорів, звернених до Верховної Ради України, можуть бути оскаржені на предмет законності її постанови, дії чи бездіяльність (частина перша ст. 171-1). За наслідками розгляду справи, в порядку частини п'ятої ст. 171-1 КАС України, суд може визнати акт Верховної Ради України незаконним повністю або в окремій його частині, визнати її дії чи бездіяльність протиправними, може зобов'язати вчинити певні дії.

Звертає на себе увагу той факт, що у зазначеній нормі Кодексу йдеться про особливості провадження у справах щодо оскарження *актів*, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, водночас у частині другій ст. 2 КАС України задекларовано право громадян оскаржити до адміністративних судів будь-які *рішення*, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

У цьому зв'язку, основним аспектом, який необхідно чітко визначити, є нормативна природа правового акта, оскільки від цього залежить порядок розгляду таких справ адміністративним судом, а також правильне застосування ним норм матеріального права при вирішенні конкретного публічно-правового спору.

У теорії права відсутня однаковість думок щодо єдиного поняття акта, в тому числі, правового. Існуючі визначення найчастіше здійснюються через категорії «рішення», «дії», «волевиявлення», «документ», «зовнішнє вираження волі» тощо.

Акт у перекладі з латинської має два загальноживаних значення: *actus*, що означає «дія», та *actum*, що означає «документ»⁵. Саме таке розуміння протягом тривалого часу обумовлює сприйняття юристами актів через дії або через документи. З огляду на таке, в юридичній літературі акти державних органів визначаються як дії, направлені на встановлення певних правил поведінки, на виникнення, зміну або припинення правовідносин, або як письмові документи, прийняті уповноваженими суб'єктами права, що мають офіційний характер та обов'язкову силу, а також спрямовані на регулювання суспільних відносин⁶.

Переходячи безпосередньо до розгляду питання правової сутності актів Верховної Ради України, що можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, цікавим видається розкриття змісту понять «рішення Верховної Ради України» та її «акти», здійснене Конституційним Судом України у Рішенні від 14 жовтня 2003 р. № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України).

У пункті 5 мотивувальної частини згаданого Рішення орган конституційної юрисдикції в Україні зазначив, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні і здійснює повноваження, визначені Конституцією України. На реалізацію своїх повноважень вона ухвалює рішення. Прийняття рішень Верховною Радою України здійснюється виключно на її пленарних засіданнях і являє собою процес формування та вираження волі парламенту України. Рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі. Волевиявлення Верховної Ради України з питань, віднесених до її відання, реалізується шляхом голосування народних депутатів України⁷.

Отже, під терміном «рішення» Верховної Ради України Конституційний Суд України вбачає результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції, а під терміном «акти» – документи Верховної Ради України, в яких закріплюється волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції. Вважаємо логічно виправданим підхід тлумачення Судом термінів «рішення» і «акти» Верховної Ради України як взаємозв'язані правові категорії, що співвідносяться між собою як зміст і форма.

Акти приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України з питань, віднесених до її компетенції. Шляхом прийняття актів набувають офіційного характеру результати волевиявлення Верховної Ради України, тобто її рішення. Юридичними формами актів Верховної Ради України насамперед є закони і постанови.

Разом із тим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент) визначено, що актами Верховної Ради України є не лише закони і постанови, а ще резолюції, декларації, звернення та заяви (частина друга ст. 46)⁸.

Однак враховуючи, що окрім законів та постанов перелічені акти Верховної Ради України не є нормативними та не виконують регулятивну функцію права, правила ст. 171-1 КАС України поширюються на розгляд адміністративних справ лише щодо законності постанов Верховної Ради України.

Питання допустимості оскарження до адміністративного суду постанов Верховної Ради України є складним та вимагає окремої уваги. Згідно з Главою 8 Регламенту передбачено прийняття постанов із конкретних питань з метою здійснення установчої, організаційної, контрольної та інших функцій парламенту, а тому такі акти мають, відповідно, установчий, організаційний, контрольний характер. Саме в такий спосіб, постановами, Верховна Рада України вирішує питання, які перебувають поза межами предмета виключного законодавчого регулювання та здійснення її основної законодавчої функції (ст. 92 Конституції України).

Регламентом Верховної Ради України передбачено прийняття постанов з внутрішніх та процедурних питань: про затвердження Положення про апарат Верховної Ради України; про час, обсяг, форму трансляції по телебаченню і радіо засідань Верховної Ради України; про створення, перелік та організацію роботи парламентських комітетів; про включення, виключення чи перенесення розгляду того чи іншого питання на сесії; про прийняття законів у першому читанні тощо.

Окремі питання організації роботи парламенту вирішуються постановами Верховної Ради України індивідуального характеру, наприклад, про обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України; персональний склад комітетів Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України тощо.

Постанови Верховної Ради України щодо внутрішніх питань організації роботи парламенту можуть бути предметом оскарження до адміністративного судочинства досить рідко, оскільки, як правило, такі правові акти не породжують публічно-правових відносин за участю окремих фізичних чи юридичних осіб (окрім тих, щодо яких прийнято постанову індивідуального характеру).

Разом із тим громадяни повсякчас звертаються до адміністративного суду із позовами на предмет неправоти постанов Верховної Ради України з питань її внутрішньої діяльності та з процедурних питань. Так, Вищий адміністративний Суд України розглядав справу за позовом громадянки Б. до Верховної Ради України про визнання протиправною бездіяльність парламенту щодо «невідмови» відповідачем у прийнятті на реєстрацію законопроекту «Про збір та облік єдиного соціального внеску» 15 червня 2010 р. та визнання незаконною постановою Верховної Ради України № 2360-VI про прийняття за основу вказаного вище закону.

Суд, розглянувши справу по суті, Постановою від 13 жовтня 2010 р. № П-195/10 відмовив у задоволенні позовних вимог, аргументуючи своє рішення тим, що оскаржена постанова парламенту прийнята з процедурного питання в порядку, визначеному Регламентом, і не стосується позивача.

Вважаємо, що суд ухвалив законне та обгрунтоване рішення, оскільки постанова № 2360-VI не містила норми права, що поширювали б свою дію на невизначене або визначене загальними ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб. Оскаржуваний позивачем акт парламенту належить до внутрішньоорганізаційних, є реалізацію механізму законотворення та конституційних функцій Верховної Ради України і жодним чином не стосується прав, свобод чи законних інтересів громадянки Б.

Розглядаючи зазначену справу, Вищий адміністративний суд України відмовив також у задоволенні позовної вимоги визнати Закон України «Про збір та облік єдиного соціального внеску» таким, що втратив чинність. Відповідно до особливостей провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, врегульованих ст. 117-1 КАС України, Вищий адміністративний суд України не наділений такими повноваженнями. Крім того, порядок набрання та втрата законами чинності відбувається в чітко визначеному законодавчому порядку, а виходячи з принципу, згідно з яким органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України), адміністративний суд не вправі підняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які Конституцією України віднесені до компетенції іншого органу влади, в даному випадку – Верховної Ради України. Разом із тим кількість адміністративних позовів громадян у частині визнання незаконними або протиправними постанов Верховної Ради України щодо її внутрішньої діяльності, в тому числі й щодо окремих стадій законодавчого процесу, досить значна.

Необхідно також зазначити, що мають місце непоодинокі випадки звернення народних депутатів України до адміністративного суду із позовами щодо оскарження питань внутрішньої діяльності Верховної Ради України (постанова Вищого адміністративного Суду України від 14 грудня 2010 р. № П-323/10). Однак, оскаржуючи законність дій в окремих стадіях законодавчого процесу, здійснення яких віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України, такі позивачі не враховують, що в такий спосіб парламент реалізує свою законодавчу функцію, а не владні управлінські функції щодо позивача.

Вищезазначене доводить, що питання внутрішньої діяльності парламенту не можуть бути предметом розгляду в порядку адміністративного судочинства у випадку звернення із позовом фізичних чи юридичних осіб через відсутність у таких ситуаціях ознак справи адміністративної юрисдикції. У цьому зв'язку до ст. 171-1 КАС України доцільно було б внести частину другу, якою чітко визначити, що правила цієї статті не поширюються на постанови Верховної Ради України щодо внутрішньоорганізаційних та процедурних пи-

тань її діяльності, окрім тих, щодо яких прийнято постанову індивідуального характеру, що сприяло б зменшенню кількості необгрунтованих позовних заяв до адміністративних судів.

Верховна Рада України приймає також постанови індивідуального характеру, реалізуючи свою установчу функцію: про призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (п. 15 ч. 1 ст. 85).

На практиці більшість спорів із правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку з прийняттям зазначених вище постанов, порушені через звільнення осіб із відповідних посад. Так, особливо численними у цій категорії адміністративних справ у Вищому адміністративному суді України є справи про визнання незаконними постанов Верховної Ради України про звільнення суддів (лише протягом 2011 р. кількість оскаржених постанов становила 13).

Значно рідше, але мають місце також публічно-правові спори, передані на вирішення адміністративного суду, щодо законності постанов Верховної Ради України про призначення осіб на посади. При цьому у випадку, коли позивач не є особою, щодо якої застосовано оскаржений правовий акт парламенту, адміністративний суд справедливо відмовляє в задоволенні такого позову, оскільки відсутні підстави, які б свідчили про порушення оскаржуваними постановами прав, свобод чи інтересів конкретно позивача у вказаних публічно-правових відносинах. Такі постанови належать до актів індивідуальної дії, оскільки не встановлюють загальних правил поведінки, стосуються визначеного кола осіб, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію.

З огляду на зазначене, вважається доцільним внесення змін до ст. 171-1 КАС України, якими було б визначено, що право оскаржити індивідуально-правовий акт Верховної Ради України на предмет його законності має особа, щодо якої його застосовано.

Варто окрему увагу зосередити на проблемі оскарження громадянами в порядку адміністративного судочинства дій Верховної Ради України на предмет її законопроектної роботи чи прийняття законів, враховуючи, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України (частини третя ст. 17 КАС України), зокрема щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України (п. 1 ч. 1 ст. 150).

Слушно зазначають ті науковці, які виносять за межі предмета адміністративної юрисдикції сферу законодавчої діяльності⁹, оскільки приймаючи закони, Верховна Рада України діє як єдиний орган законодавчої влади, яка, реалізуючи конституційні повноваження, розглядає та вирішує питання державного і суспільного життя, що потребують законодавчого врегулювання.

З огляду на те, що Верховна Рада України є колегіальним органом, до складу якого входять чотириста п'ятдесят народних депутатів України, і за своєю природою є представницьким органом державної влади, чий повноваження реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України, а також враховуючи, що визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони, цілком справедливо можна стверджувати, що громадяни не є безпосередніми учасниками відносин, які виникають під час здійснення Верховною Радою України законотворчої діяльності, а тому й не можуть оскаржувати до адміністративного суду той чи інший закон України, а також окремі стадії законодавчого процесу, здійснення яких віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України.

З огляду на вказані обставини, Верховна Рада України, хоч і визначена за КАС України суб'єктом владних повноважень, чий акти, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені до адміністративного суду, проте є особливим учасником адміністративного судочинства, враховуючи її конституційно-правовий статус, структуру, обсяг виключних повноважень та особливості правових актів, що приймаються нею в процесі реалізації законодавчо визначеної компетенції.

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Текст] // ОВУ. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

³ Бачило І. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) [Текст] / И. Л. Бачило. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с. – С. 33.

⁴ Там само.

⁵ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 672 с. – С. 74.

⁶ Котелевская И. В., Тихомиров Ю. А. Правовые акты. Учебно-практическое пособие [Текст]. – М. Юриформцентр, 1999. – 381 с. – С. 12–14.

⁷ Рішення Конституційного Суду України від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України) [Електронний ресурс] // <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03>

⁸ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 [Текст] // ВВР. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.

⁹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. – 2-е вид. / За заг. ред. Куйбіди Р. О., Корнута Р. І., Коліушко І. Б., Банчук О. А. – К.: Юстініан, 2009. – 453 с. – С. 149.

Резюме

Дана робота присвячена теоретичним та практичним аспектам визначення актів Верховної Ради України як предмета оскарження в адміністративному суді. Особливу увагу приділено вирішенню проблемних питань, що виникають у практиці

адміністративного судочинства, пов'язаних із правильним визначенням предмета публічно-правового спору із Верховною Радою України.

Ключові слова: акти, правові акти Верховної Ради України, рішення Верховної Ради України, оскарження актів, предмет оскарження.

Резюме

Данная работа посвящена теоретическим и практическим аспектам определения актов Верховной Рады Украины как предмета обжалования в административном суде. Особое внимание уделено решению проблемных вопросов, возникающих в практике административного судопроизводства, связанных с правильным определением предмета публично-правового спора с Верховной Радой Украины.

Ключевые слова: акты, правовые акты Верховной Рады Украины, решения Верховной Рады Украины, обжалование актов, предмет обжалования.

Summary

This article is devoted to the theoretical and practical aspects of the definition of acts of Verkhovna Rada of Ukraine as a subject-matter of appeal in administrative court. The attention in the article is paid to the issue of administrative practice concerning the correct definition of a public dispute subject-matter with Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: acts, legal acts of Verkhovna Rada of Ukraine, decisions of Verkhovna Rada of Ukraine, appeal of the decisions, subject-matter of appeal.

Отримано 28.09.2012

Л. Л. САВРАНЧУК

Людмила Леонідівна Савранчук, викладач-методист навчально-методичного центру Національної академії внутрішніх справ

СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОФОРМЛЕННЯ ТА ВИДАЧІ ВІЗ ДЛЯ В'ЇЗДУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНУ

Віза (від фр. - той, від лат. - побачений, переглянутий) є дозволом (рішенням) України у вигляді позначки в паспортному документі, що засвідчує лише право іноземця чи особи без громадянства на в'їзд до України, транзитний проїзд через її територію і виїзд з території України.

Оформлення іноземцям та особам без громадянства візових документів здійснюється у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» № 567 від 1 червня 2011 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про порядок оформлення віз для тимчасового перебування іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні з метою туризму» № 803-р від 29 грудня 1995 року¹.

Потрібно зазначити, що правовими актами України передбачена можливість спрощеного перетинання її державного кордону для визначених держав.

Відповідно до цього, **метою** запропонованої статті є розкриття змісту стадій та етапів адміністративного провадження у справах щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну. Завданням статті є на основі аналізу наукових праць таких вчених, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Б. І. Гуменюк, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. Г. Салішева, С. Б. Чехович та інших, з'ясувати сутність процедури оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну.

Жоден законодавець та науковці не виділяють окремих стадій адміністративного провадження щодо порядку оформлення візи для в'їзду в Україну. Тому здійснивши аналіз процедури оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, зберігання й надсилання бланків візи до дипломатичних представництв та консульських установ України, знищення візових етикеток, а також оформлення документа, що дає право на перетинання державного кордону відповідно до міжнародних договорів України про місцевий прикордонний рух, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 1 червня 2011 р. «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію»² та наказ МЗС України № 196 від 26 липня 2011 р. «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію»³.

Провадження у справах щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну – сукупність послідовно здійснюваних дипломатичним представництвом або консульською уста-