

Summary

Kivalov S. V. Problems of the legal regulation of the proceeding in cases connected with deportation of foreigners and persons without a citizenship. — Article.

The article is devoted to the analysis of the current legislation concerning legal regulation of the proceeding in cases connected with deportation of foreigners and persons without a citizenship. Special attention is devoted to the characteristic of the current international agreements, which are obligatory under the assent of Verkhovna Rada of Ukraine, and also to the reveal of collisions between them and the national legislation.

Keywords: foreigners, persons without a citizenship, deportation, legal regulation, migration, refugees.

УДК 342.56(477)

М. Й. Вільгушинський

ОКРЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ІЗ ВИЩИМ ТА ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглядаючи питання єдності державної влади як основи взаємодії судової влади з іншими її гілками, не можна оминати увагою закріпленої у ст. 6 Конституції України принцип розподілу державної влади на три гілки: виконавчу, законодавчу та судову. В контексті дослідження сутності загальнодержавних суб'єктів владних повноважень замало було б сказати лише про розподіл влади на окремі гілки та їх законодавче врегулювання. Ми також маємо пам'ятати про заснування системи загальнодержавних суб'єктів владних повноважень з урахуванням принципу інстанційності та спеціалізації (функціонального поділу державної влади). Як роз'яснив Конституційний Суд України, метою функціонального поділу державної влади є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади [1].

Взаємодія загальнодержавних суб'єктів владних повноважень із судами загальної юрисдикції відбувається через так звані публічно-правові відносини, у регламентованій адміністративними процедурними нормами послідовності. Більше того, сукупно, загальнодержавні суб'єкти владних повноважень, суди загальної юрисдикції, взаємодіючи у публічно-правових відносинах, утворюють складний механізм, урегульований нормами конституційного й адміністративного права. Зазначимо, що, на думку І. Б. Михайловської, судова система як сукупність органів стає судовою владою лише тоді, коли вона наділяється певними можливостями впливу на інші гілки влади, «включається» до системи стримувань і противаг, які перешкоджають узурпації всієї державної влади якою-небудь із її гілок [2, 20]. Судова гілка влади, крім виконання покладених на неї конституційних завдань, в системі стримувань і противаг додатково забезпечує єдність між законодавчою та виконавчою гілками влади шляхом вирішення конфліктних питань щодо розбіжностей між ними. В ре-

зультаті такої діяльності саме судова влада відіграє ключову роль у досягненні єдності гілок державної влади через відповідну взаємодію із ними. В свою чергу, усунення завдяки судовій гілці влади розбіжностей між законодавчою та виконавчою гілками влади направляє їх подальшу взаємодію у необхідному для досягнення єдності державної влади напрямку. Слід зазначити, що Р. Ієрінг у своїх роботах про право зазначав, що виокремлення судової влади є принциповим самообмеженням державної влади. Законодавча та виконавча гілки, які завжди були втіленням влади, добровільно звузили межі своїх повноважень [3, 23].

Перш ніж предметно дослідити сутність взаємодії судів загальної юрисдикції із загальнодержавними суб'єктами владних повноважень, маємо зазначити про такі особливі ознаки загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, які взаємодіють із судами: 1) система загальнодержавних суб'єктів владних повноважень утворена на основі вчення про поділ влади на гілки та принципів інстанційності й спеціалізації (функціонального поділу державної влади); 2) особлива процедура утворення, обрання або призначення загальнодержавних суб'єктів владних повноважень. Причому така процедура зовсім не притаманна жодному іншому виду суб'єкта владних повноважень; 3) особливий вид, зміст та перелік виконуваних завдань і функцій, відмінних від тих, котрі віднесені до компетенції решти суб'єктів владних повноважень; 4) поширення компетенції суб'єктів владних повноважень такого виду на усю територію України, без будь-яких винятків; 5) особлива адміністративна процедура здійснення компетенції загальнодержавними суб'єктами владних повноважень; 6) частина таких суб'єктів владних повноважень наділена загальною, частина — спеціальною (галузевою) компетенцією.

Вищий й центральні органи виконавчої влади, загальнодержавні органи державної влади — єдині суб'єкти, котрі перебувають у «зовнішніх» відносинах взаємодії із судами загальної юрисдикції, виконуючи забезпечення сталої діяльності цих судів. Вказані органи державної влади в основному безпосередньо не причетні до організації та функціонування судів загальної юрисдикції, однак у межах своєї загальної компетенції виконують численні функції, пов'язані із фінансуванням судів, їх матеріально-технічним забезпеченням, організацією взаємодії між судами загальної юрисдикції й іншими органами виконавчої влади, виконанням приписів законодавства, котре безпосередньо або опосередковано урегульовує відносини, пов'язані із здійсненням правосуддя.

Говорячи про Кабінет Міністрів України (КМУ) у контексті його взаємодії із судами, слід зазначити, що зміст діяльності уряду у такій взаємодії обумовлений його місцем і роллю у системі органів виконавчої влади. У відносинах взаємодії із судами КМУ виконує лідируючу роль й у справах такої взаємодії владно впливає на діяльність решти центральних органів, спрямовуючи зміст їх адміністративної діяльності. Зрештою, і вищий і центральні органи виконавчої влади перебувають у правовідносинах взаємодії із судами в силу своєї «виконавчої» природи, сутності. Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконт-

рольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати засоби здійснення законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядчу діяльність. У цих цілях з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер [4, 98].

Зважаючи на зміст повноважень Кабінету Міністрів України (ст. 116 Конституції України, ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), його природу як найвищого органу виконавчої влади [5], можемо назвати такі основні форми (прояви) його взаємодії із судами загальної юрисдикції: 1) безпосередня організація умов розміщення й функціонування судів загальної юрисдикції; 2) правотворча діяльність щодо забезпечення організації умов розміщення й функціонування судів загальної юрисдикції; 3) організація виконання приписів законодавства про виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками, інших приписів процесуального законодавства; 4) фінансування потреб судів.

Як наголошує Ю. О. Ремескова, «взаємовідносини судової влади та органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України) виникають у процесі реалізації повноважень, покладених на них Конституцією й чинним законодавством. Виділяються такі змістовні напрями взаємодії у цій сфері: а) фінансування органів судової влади й ресурсне забезпечення їх діяльності; б) сприяння виконанню функцій, покладених на ці органи, по вирішенню правових конфліктів; в) забезпечення безпеки суддів, працівників апаратів судів та осіб, які беруть участь у провадженні по справі; г) виконання судових рішень» [6, 11]. По суті, відносини взаємодії судів загальної юрисдикції із вищим й центральними органами виконавчої влади — це виконавчі, багатосторонні відносини, в яких і уряд, і центральні органи виконавчої влади спільно здійснюють виконавчі функції. До таких відносин долучаються й інші суб'єкти владних повноважень (наприклад, Державна судова адміністрація України), органи суддівського самоврядування.

Зміст, обсяг та процедура реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади, залучених до взаємодії із судами загальної юрисдикції, обумовлена такими обставинами: 1) волевиявленням Кабінету Міністрів України; 2) метою й завданням функціонування конкретного центрального органу виконавчої влади. Так, зокрема, Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань [7]:

— пропонує господарському суду кандидатури арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) для державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 25 відсотків, щодо яких порушена справа про банкрутство, та в інших передбачених законом випадках;

— готує на запити суду, прокуратури або іншого уповноваженого органу висновки про наявність ознак приховуваного, фіктивного банкрутства або доведення до банкрутства щодо державних підприємств чи підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 25 відсотків;

— організовує виконання і надає методичну допомогу судам та іншим орга-

нам державної влади під час виконання міжнародних договорів України з питань, що належать до компетенції Міністерства юстиції України;

— забезпечує правове співробітництво судів та інших органів державної влади у цивільних і кримінальних справах із компетентними органами іноземних держав на підставі законів та міжнародних договорів України, вирішує питання про видачу правопорушників (екстрадицію), виконує інші функції, визначені законами і міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

— вносить Президентові України подання про утворення і ліквідацію судів загальної юрисдикції на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду;

— вносить Державній судовій адміністрації України подання щодо визначення кількості суддів у судах на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду.

Отже, крім участі у процедурах організація умов розміщення й функціонування судів загальної юрисдикції, фінансування потреб судів загальної юрисдикції деякі центральні органи виконавчої влади — Міністерство юстиції України — беруть участь і у процедурі організації судів, здійсненні роз'яснювальної й організаційної роботи.

Також зазначимо, що на сьогодні неабиякого значення набуває питання розкриття та визначення «нових» напрямів взаємодії судів загальної юрисдикції, зокрема, з органами Мін'юсту при проведенні процедури міжнародного співробітництва у кримінальних справах та особливості взаємодії судів загальної юрисдикції з урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ.

Зазначимо, що зближення з європейською системою права вимагає від судової системи прямо застосовувати у судочинстві європейське право, що може породжувати колізії із національним правом, створеним законодавчою гілкою влади. У таких випадках, очевидно, суди загальної юрисдикції повинні мати дієві важелі впливу на законотворчість, виходячи із неможливості ініціювати зміну законодавства та з необхідності дотримуватися міжнародних правових норм (для прикладу — практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)). При реалізації такого напрямку адміністративно-правової взаємодії визначальним видається узгодження взаємодії судової влади та Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Відповідно до п. 1 Положення про Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ він є посадовою особою, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція), а також інформування Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ [8].

Діяльність Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ забезпечує його Секретаріат, який утворюється у складі центрального апарату Мін'юсту з правами департаменту. У разі відсутності Уповноваженої особи її обов'язки виконує керівник Секретаріату [9].

Виходячи із завдань, які покладено на Урядового уповноваженого, можемо вказати на наявність адміністративно-правової взаємодії судів та цього відокремленого органу виконавчої влади в системі КМУ, зокрема при реалізації таких завдань:

1) координація роботи, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у ЄСПЛ та виконанням його рішень, співпраця з цією метою з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На виконання такого завдання Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ звертається безпосередньо до судів різних юрисдикцій з метою з'ясування обставин справи, що призвело до звернення особи до ЄСПЛ за захистом своїх прав. В свою чергу суд надає усю необхідну інформацію на запити урядового уповноваженого, в тому числі відповідним чином завірені копії матеріалів судових справ, пояснення конкретних службових осіб, в тому числі і представників судів щодо обставин розгляду конкретних справ. Отримана таким чином інформація та офіційне листування надають можливість урядовому уповноваженому сформулювати позицію КМУ щодо конкретної справи, що виявляється у: а) можливості надання до ЄСПЛ обґрунтованих заперечень щодо порушення державою прав людини; б) звернення до відповідного заявника з пропозицією стосовно дружнього регулювання спору, що фактично означає визнання державою в особі уповноваженого органу КМУ факту порушення прав людини;

2) підготовка і внесення на розгляд ЄСПЛ необхідних матеріалів, участь у слуханні справ, які ним розглядаються. При виконанні цього завдання суди загальної юрисдикції виконують функцію інформаційного забезпечення урядового уповноваженого;

3) інформування в установленому порядку Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання Україною рішень ЄСПЛ. Зазначимо, що у ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено додаткові заходи індивідуального характеру, які застосовує держава для належного виконання рішення ЄСПЛ. Відповідно до ч. 3 цієї ж статті одним із додаткових заходів індивідуального характеру є процедура відновлення попереднього юридичного стану стягувача (заявника скарги до ЄСПЛ). Така процедура здійснюється, зокрема, шляхом: а) повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі; б) повторного розгляду справи адміністративним органом [10].

Запровадження можливості повторного перегляду рішення забезпечує реалізацію права людини на відновне правосуддя та створює умови для ефективного впровадження європейських стандартів у діяльність судової системи. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» від 19 січня 2000 року № R (2000) 2 закликає договірні сторони забезпечити на національному рівні адекватні можливості досягнення, наскільки це можливо, *restitutio in integrum*, зокрема, договірні сторони повинні забезпечити у національних правових системах адекватні можливості повторного розгляду справи, вклю-

чаючи поновлення провадження у випадках, коли ЄСПЛ визнав порушення Конвенції [11]. Україна як повноцінний член Ради Європи та договірна сторона Конвенції виконала рекомендації Комітету міністрів Ради Європи.

Враховуючи наведене, вважаємо, що при здійсненні процесуального перегляду справи Верховним Судом України здійснюється, по-перше, функція контролю у сфері забезпечення прав та свобод людини, яка забезпечує можливість відновлення порушених прав та свобод людини; по-друге, за результатами такого перегляду інформується урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ, який і здійснює інформування Комітету міністрів Ради Європи про виконання рішення ЄСПЛ. Окремо слід зазначити про те, що відповідно до п. 9 вищезазначеної постанови КМУ в ході забезпечення процедури інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ, на Міністерство закордонних справ України покладений обов'язок сприяти діяльності Урядового уповноваженого через Постійне представництво України при Раді Європи;

4) виявлення причин порушення Конвенції, розроблення пропозицій щодо їх усунення та недопущення порушень у майбутньому. Адміністративно-правова взаємодія судів загальної юрисдикції з урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ при виконанні такого завдання здійснюється у такій формі: Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ інформує суди про прийняті рішення ЄСПЛ та звертається з окремими поданнями або ж листами стосовно пошуку шляхів усунення та недопущення порушень людини. На суд покладено обов'язок стосовно проведення ознайомлення суддів судів різних інстанцій з такими рішеннями ЄСПЛ з метою забезпечення дотримання прав та свобод людини при здійсненні функції правосуддя. Також суди вправі надавати пропозицію щодо змін у законодавство із зазначеною метою, чим ініціюють у такій формі відсутне на сьогоднішній день право законодавчої ініціативи. Оскільки Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ наділений правом подання необхідної інформації уповноваженим особам, які проводять перевірку дотримання Конвенції для прийняття відповідних рішень (в тому числі і внесення змін у законодавство), такі пропозиції судів загальної юрисдикції можуть бути враховані КМУ.

Окремо вважаємо за необхідне наголосити на новелах Кримінального процесуального кодексу України 2012 року (КПК), в якому окремими главами регламентована процедура проведення міжнародної правової допомоги.

Поняття «міжнародна правова допомога» наведене у ст. 541 КПК як проведення компетентними органами однієї держави процесуальних дій, виконання яких необхідне для досудового розслідування, судового розгляду або для виконання вироку, ухваленого судом іншої держави або міжнародною судовою установою. За змістом цього визначення поняття міжнародне співробітництво розкривається через таке базове поняття як «взаємодія», одним із суб'єктів якої визначено суд.

У КПК чітко визначено органи, які є повноважними брати участь у наданні міжнародної правової допомоги у кримінальних справах. Так, відповідно до ст. 545 КПК центральними органами є Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції України, повноваження між якими розподілено залежно

від стадії кримінального провадження, на якій виникла необхідність надання міжнародної правової допомоги: на стадії досудового розслідування повноважною є Генеральна прокуратура України, а на стадії судового розгляду — Міністерство юстиції України.

Окрім зазначених органів повноваженнями у сфері одержання та надання міжнародної правової допомоги наділені Міністерство закордонних справ України та консульські установи або дипломатичні представництва інших держав в Україні, які сприяють компетентним органам своїх держав у виконанні певних процесуальних дій.

У випадку ініціювання судом процедури надання міжнародної правової допомоги він взаємодіє із Міністерством юстиції України, яке, у зв'язку із його повноваженнями щодо надання міжнародної правової допомоги на стадії судового розгляду, зобов'язане перевірити обґрунтованість такого запиту та його відповідність законам та міжнародним договорам України (ст. 551 КПК). У подальшому, залежно від того як врегульовано це питання міжнародно-правовим договором між Україною та державою-адресатом відповідного запиту, Міністерство юстиції України самостійно або дипломатичним шляхом, тобто через Міністерство закордонних справ України, направляє цей запит до уповноваженого органу держави-адресата.

Отже, взаємодія національних судів із судами іноземних держав здійснюється через повноважного посередника — Міністерство юстиції України, яке зобов'язане перевірити такі формальні аспекти запиту суду, як його відповідність вимогам закону та міжнародного договору за змістом, формою, наявністю усіх необхідних відомостей, а також тих додатків, яких вимагає закон для проведення тих чи інших процесуальних дій в іноземній державі (у разі необхідності допиту свідка до запиту додається витяг відповідних статей КПК з метою роз'яснення особі її процесуальних прав і обов'язків; у разі необхідності проведення обшуку, огляду місця події, вилучення, арешту чи конфіскації майна або інших процесуальних дій, дозвіл на проведення яких надається судом згідно з положеннями КПК, додається інформація про докази, які обґрунтовують потребу у відповідних заходах).

У цьому ж контексті варто відзначити ще один аспект, який відображає значення суду як суб'єкта взаємодії органів у процесі надання міжнародної правової допомоги. Процесуальні дії, для проведення яких потрібний дозвіл суду, можуть бути вчинені в межах надання міжнародної правової допомоги виключно за наявності дозволу національного суду. Таким чином, у разі звернення правоохоронних органів іноземних держав стосовно проведення правоохоронними органами України обшуку, вилучення, арешту майна такі дії може бути вчинено виключно за наявності відповідного дозволу суду України.

Отже, суди загальної юрисдикції взаємодіють із Міністерством юстиції України у разі ініціювання міжнародної правової допомоги, а також у випадку необхідності надання правової допомоги іноземній державі на стадії судового розгляду. Міністерство юстиції України фактично є посередником у взаємовідносинах національних судів із судами іноземних держав як центральний (упов-

новажений) орган на надання міжнародної правової допомоги у кримінальних справах.

Адміністративно-правова взаємодія судів загальної юрисдикції з урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ становить собою окремий специфічний напрям, що потребує деталізації (як законодавчої, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів) з метою забезпечення ефективної реалізації покладених на суди загальної юрисдикції та центральні органи виконавчої влади завдань.

Література

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) № 6-рп/99 від 24 червня 1999 року // Офіційний вісник України. — 1999. — № 28. — Ст. 169.
2. Михайловская И. Б. Судебная власть в системе разделения властей // Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. — М., 2003. — С. 13–27.
3. Иеринг Р. Борьба за право / Р. Иеринг. — М., 1991. — 64 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.
6. Ремескова Ю. О. Судова влада в системі поділу влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ю. О. Ремескова. — Х., 2013. — 20 с.
7. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 45 ; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41–42, 43, 44–45. — Ст. 529.
8. Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2006 р. № 784 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF.
9. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2006 р. № 784 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.
11. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини № R (2000) 2 від 19 січня 2000 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_175.

Анотація

Вільгушинський М. Й. Окремі адміністративно-правові аспекти взаємодії судів загальної юрисдикції із вищим та центральними органами виконавчої влади. — Стаття.

Розглядаються базові нормативно-правові питання взаємодії судів загальної юрисдикції із вищим та центральними органами виконавчої влади. Показано значення та роль судів у становленні сучасної правової системи держави. Виокремлено напрями удосконалення взаємодії судів з Міністерством юстиції України та іншими центральними органами виконавчої влади.

Ключові слова: взаємодія, суди загальної юрисдикції, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини.

