

Т. Подоляка,
студентка 3 курсу факультету правничих наук
Національного університету «Кієво-Могилянська академія»

АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ НА ЗАХИСТІ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У зв'язку з тривалим веденням бойових дій на сході України все більшої актуальності та нагальності набуває питання судового захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Робота адміністративних судів щодо розгляду такого виду справ та задоволення інтересів вимушених переселенців потребує дослідження. Необхідність запровадження ефективних механізмів захисту соціальних прав цієї категорії осіб у діяльності системи адміністративних судів України очевидна. Як свідчить практика, внутрішньо переміщені особи не можуть ефективно реалізувати гарантовані законодавством України права через зловживання службовим становищем чи дискреційними повноваженнями, бюрократизм, байдужість до соціальних проблем із боку суб'єктів владних повноважень, а також через свою необізнаність щодо способів захисту власних прав та тонкощів використання права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України [1] та статтею 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2].

Діяльність адміністративних судів в Україні вивчали Т. Фулей, Л. Белкін, Т. Коломоєць, А. Школик, С. Стеценко, О. Конstantий, В. Кравчук, правовий статус внутрішньо переміщених осіб – Я. Романюк, П. Пушкар, Г. Юдківська, К. Крахмальова, Я. Грабова. Об'єктом даного дослідження є діяльність адміністративних судів України. Предметом – використання права внутрішньо переміщених осіб на судовий захист. Мета – пошук механізмів ефективного судового захисту прав внутрішньо пе-

реміщених осіб. Основними завданнями є: аналіз судових рішень, принципів та проблематики діяльності адміністративних судів, міжнародного досвіду, практики ЄСПЛ щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та формулювання висновків щодо покращення такого захисту.

Правовий статус ВПО регулюється законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року. Відповідно до цього закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3]. Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє, за загальним правилом, безстроково (стаття 4) [3]. Павло Пушкар зазначає, що статус внутрішньо переміщених осіб умовно прирівнюється до статусу біженців у міжнародному гуманітарному праві. Єдина різниця, на якій наголошують науковці в галузі гуманітарного права, – те, що внутрішньо переміщені особи – це умовно біженці, які не перетнули кордонів своєї держави [4, с. 11]. Катерина Крахмальова у своїй дисертації описує поняття «адміні-



стративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщеної особи», під яким варто розуміти регламентовану нормативними актами діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні – їх прав, обов'язків та гарантій. Такі права та обов'язки внутрішньо переміщених осіб, а також гарантії їх забезпечення, є змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. Дослідниця у своїй роботі називає такий статус спеціальним та тимчасовим [5, с. 8]. Серед досліджуваних нами справ досить часто джерелом проблеми було саме визнання за особою правового статусу як внутрішньо переміщеної. Наприклад, у справі № 234/18287/17 Краматорського міського суду Донецької області позивачеві не нарахували пенсію через те, що він був знятий із обліку внутрішньо переміщених осіб [6].

Як зазначав М.П. Орзіх, до складу механізму захисту прав людини входять нормативні (насамперед, матеріально-правові), процесуальні та інституціональні форми і засоби захисту [7, с. 291]. У рамках цієї наукової статті звернімо увагу на процесуальні засоби захисту прав внутрішньо переміщених осіб (тобто якість роботи адміністративних судів в Україні). Адже саме процесуальні норми уможливають реалізацію норм матеріального права. Небажано, щоб ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» залишився декларацією чи мертвнонародженим законом, особливо коли Україна висловлює прагнення бути правовою державою (стаття 1 Конституції України) [1]. Саме рівень реалізації норм матеріального права визначає, чи можна вважати її такою.

Перша проблема, з якою стикається чи не кожна внутрішньо переміщена особа в суді – низький рівень дотримання принципів діяльності адміністративних судів. Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАСУ Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [2].

По-перше, не кожна внутрішньо переміщена особа зможе грамотно й чітко сформулювати позовні вимоги. Принциповим для віднесення справи до адміністративної юрисдикції є обраний позивачем спосіб захисту порушених прав [8, с. 46]. Для того, щоб не було плутанини щодо предметної юрисдикції (як правило – спори із суб'єктами владних повноважень), потрібно краще забезпечити право на безоплатну правову допомогу та врахувати матеріальний стан позивачів, адже досить мало внутрішньо переміщених осіб мають змогу оплатити послуги адвокатів. Невикористання цього права досить часто ускладнює хід судового процесу. При провідних університетах України є центри надання правничої допомоги (наприклад, «Правнича клініка НаУКМА»), а також у 16 регіонах України діють відділення благодійного фонду «Право на захист» [9]. Дуже бажано при адміністративних судах проводити роз'яснення щодо способів захисту прав внутрішньо переміщених осіб, а також мати представників організацій, що надають безоплатну правову допомогу. Під час звернення до вище-



зазначених організацій суддя краще зрозуміє інтерес переселенця як сторони у справі, адже позовні вимоги будуть сформульовані чітко та ясно.

Як свідчить аналіз судових рішень, серед способів судового захисту, передбачених статтею 5 КАСУ, внутрішньо переміщені особи найчастіше вдаються до вимоги визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень проти-правною та зобов'язання вчинити певні дії [2]. Як приклад можна навести справу № 820/23/18 від 13 лютого 2018 року Харківського апеляційного адміністративного суду, де заявниця звернулася до суду з позовом, в якому просила визнати дії Богодухівського об'єднаного Управління Пенсійного фонду України Харківської області щодо припинення виплати пенсії за віком протиправними та зобов'язати Богодухівське об'єднане Управління Пенсійного фонду України Харківської області поновити виплату пенсії за віком за період з 01 квітня 2017 року. Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 14.12.2017 р. відмовлено в задоволенні позову. Заявниця, не погодившись із рішенням суду, подала апеляційну скаргу, в якій просить скасувати рішення суду першої інстанції та прийняти нове рішення, яким задовольнити позов. В обґрунтування вимог апеляційної скарги посилається на порушення судом першої інстанції норм матеріального та процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи, а саме ст. 46 Конституції України, ст.ст. 4, 47, 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [10]. Суд задовольнив апеляційну скаргу заявниці [11]. Як свідчить практика, найчастіше суб'єкти владних повноважень порушують саме соціальні права.

Не менш важливою та нагальною проблемою є обґрунтованість судових рішень та належна юридична аргументація. Як зазначає Ярослав Романюк, судова влада виконує соціальну функцію, що зумовлює особливу увагу до забезпечення якості та ефективності

правосуддя [4, с. 3]. Адже будь-яке рішення – виразник здійснення в державі правосуддя як такого [4, с. 4]. Нехтування обов'язком судді щодо належної аргументації правової позиції породжує недовіру в суспільстві до судової влади в цілому.

Також існує проблема «декларативності» постанов адміністративних судів України, яку детально описує О. Константій: якщо постанову суду, прийняту за наслідками вирішення зазначених видів позовів, орган управління, його посадові особи не виконують, то вона може мати суто декларативний характер, не забезпечувати завдань, мети адміністративного судочинства (захисту прав чи інтересів постраждалої особи). [...] Саме ж визнання судом владного управлінського рішення чи дії неправомірними, незаконними (без виконання відповідної постанови) може розглядатися як елемент лише моральної і психологічної компенсації (сатисфакції) постраждалій особі, однак не матеріального (фактичного) поновлення в порушених суб'єктивних правах, свободах [12, с. 40]. Але лише констатації факту порушення недостатньо, варто також звернути увагу на механізми виконання судових рішень щодо внутрішньо переміщених осіб, посилити відповідальність за їх невиконання з боку суб'єктів владних повноважень. Катерина Крахмальова пропонує ввести в Кодексі України про адміністративні правопорушення новий склад (порушення посадовими особами прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб) [7, с. 15]. Лише за наявності відповідальності суб'єкта владних повноважень адміністративні суди функціонуватимуть повною мірою як правозахисні та правоохоронні органи.

Під час аналізу вищезазначених проблем варто також звернути увагу на практику ЄСПЛ. Наприклад, у справі «Луїзіду проти Туреччини» законодавство невизнаного суб'єкта Турецької Республіки Північного Кіпру де-факто позбавило заявницю її влас-



ності [13]. ЄСПЛ вперше наголосив, що якщо немає можливості повернути заявниці майно, то уряд зобов'язаний надати компенсацію [13]. У справах, пов'язаних із Нагірно-Карабаським конфліктом, суд зазначив, що варто створити механізм розгляду претензій щодо права власності, який дасть змогу заявникам та іншим особам в їх становищі відновити права власності й отримати компенсацію за упущену вигоду, адже немає сенсу вже понад 20 років очікувати всеосяжної мирної угоди [14]. Такий механізм варто створити і в Україні, оскільки тривалість фактичного збройного конфлікту з Російською Федерацією невідома. Ідея єдиного механізму захисту прав внутрішньо переміщених осіб в адміністративних судах України відповідає як принципів людиноцентризму, так і засадам адміністративного судочинства. Важливими елементами такого механізму мають, на нашу думку, стати: ефективна та доступна безоплатна правова допомога, проста процедура визнання правового статусу внутрішньо переміщеної особи, запровадження скорочених строків розгляду справ щодо внутрішньо переміщених осіб, висока якість аргументації судових рішень, роз'яснювальна робота щодо способів захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Отже, належна увага до соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб як з боку адміністративних судів та інших органів влади, так і з боку громадськості забезпечать ефективну реалізацію права цієї категорії на судовий захист.

Ключові слова: адміністративні суди, внутрішньо переміщена особа, право на захист, суб'єкт владних повноважень, спосіб захисту.

У статті досліджено проблему реалізації права на судовий захист внутрішньо переміщених осіб в Україні та ефективної діяльності адміністративних судів. Проаналізовано правовий статус внутрішньо

переміщених осіб, використання способів захисту, передбачених КАСУ, питання надання правової допомоги, юридичної аргументації та виконання судових рішень, а також надано рекомендації щодо механізму судового засобу.

Стаття посвячена изучению деятельности административных судов Украины по защите прав перемещенных лиц внутри страны. Проанализированы правовой статус таких лиц, способы защиты, предусмотренные КАСУ, вопросы оказания юридической помощи, судебной аргументации, исполнения решений, а также описаны рекомендации относительно механизма судебной защиты.

This article is devoted to the administrative courts' activity on the internally displaced person's protection. The author analyzes the legal status of this category, methods of court protection, prescribed by law, questions of legal aid, court argumentation, realization of decisions and recommends how to improve it.

Література

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-18. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.

4. Матеріали міжнародного круглого столу «Гарантії здійснення права власності та його захист в особливих умовах» (10 червня 2016 року, ВСУ). Вісник Верховного Суду України. 2016. № 7(191)*2016. С. 3–17.

5. Крахмальова К. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 2017. URL : <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/13714>.



6. Ухвала Краматорського міського суду Донецької області від 17 січня 2018 р. Судова справа № 234/18287/17. URL : <http://reustr.court.gov.ua/Review/71744552#> (дата звернення : 14.10.2018).

7. Орзих М.Ф. Избранные труды : юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост. : А.Р. Крусян, А.А. Езеров. Одесса : Юридична література, 2015. 568 с.

8. Кравчук В.М. Відшкодування моральної шкоди в адміністративному судочинстві. Вісник Верховного Суду України. 2016. № 11(195)'2016. С. 41–49.

9. Право на захист. Адвокація та права допомога внутрішньо переміщеним особам. Про нас. URL : <http://vpl.com.ua/uk/about-us-uk/#> (дата звернення : 14.10.2018).

10. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України

від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 49-51. Ст. 376.

11. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 14 травня 2018 року, судова справа № 820/23/18. URL : <http://reustr.court.gov.ua/Review/73967507#> (дата звернення : 14.10.2018).

12. Константий О.В. До питання про повноваження адміністративних судів при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Вісник Верховного Суду України. 2015. 4(176)'2015. С. 35–40.

13. Loizidou v. Turkey (merits), 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI.

14. Sargsyan v. Azerbaijan, 16 June 2015. Claim № 40167/06.