



МЕСТО И РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Любовь ГОНЧАР,

аспирант

Львовского университета бизнеса и права

Summary

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, the place and role of administrative courts in the judicial system of Ukraine. It is proved that the place of the administrative courts in the national judicial system due to fixed-level procedural legislation lists public legal disputes pending and deciding which specialized data judiciary, deciding with the national objectives of security and protection of rights, freedoms and interests of individuals and legal people in public relations.

Key words: administrative court, the judiciary system, jurisdiction, competence, legal act.

Аннотация

В статье на основе анализа научных взглядов и действующего законодательства Украины определено место и роль административных судов в судебной системе Украины. Доказано, что место административных судов в национальной судебной системе обусловлено закрепленным на уровне процессуального законодательства перечнем публично-правовых споров, на рассмотрении и решении которых специализируются данные органы судебной власти, решая при этом общегосударственные задачи по охране и защите прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Ключевые слова: административный суд, система, судебная система, юрисдикция, компетенция, нормативно-правовой акт.

Постановка проблемы. Конституция Украины провозгласила, что каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц [1]. Для обеспечения реализации вышеприведенной конституционной гарантии, а также реализации механизмов ее воплощения в реальную жизнь в нашем государстве в соответствии с действующим национальным законодательством работают административные суды. Главной задачей вышеприведенных органов является охрана и защита прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений. Как справедливо отмечают В.К. Колпаков и В.В. Гордеев, реализация объективных потребностей демократического развития общества по защите прав граждан в случаях их нарушения публичной администрацией нашла свое выражение в создании административных судов и административного судопроизводства [2, с. 7]. При этом следует отметить, что административные суды, образуя систему органов административной юрисдикции, одновременно выступают и структурным элементом более сложной национальной судебной системы.

Актуальность исследования. Определению роли и места административных судов в судебной системе Украины уделяли внимание в своих науч-

ных исследованиях такие ученые, как: Н. Александрова, А. Банчук, А. Бачун, В. Бевзенко, Р. Вагаманюк, И. Колиушко, Т. Коломоец, Р. Куйбида, Т. Остапенко, Ю. Педько, В. Перепелюк, Г. Ткач и другие. Однако в условиях реформирования судебной системы Украины указанная проблематика остается актуальной.

Цель статьи – определить место и роль административных судов в судебной системе Украины.

Изложение основного материала. Изложение основного материала представленного научного исследования предлагаем начать с определения сущности понятия «система». Так, в юриспруденции сущность категории «система» определяют как совокупность связанных определенным образом структурных элементов. Так, в своем исследовании, посвященном анализу теоретико-методологических основ формирования и развития правовой системы, Н.М. Онищенко отмечает, что система представляет собой множество связанных между собой элементов, имеет тот или иной вид упорядоченности по определенным качествам и связям, а также имеет относительно устойчивое единство, которое характеризуется внутренней целостностью и выражается в относительной автономности поведения и (или) существовании этого множества в окружающей среде [3, с. 20]. Осуществляя сравнительно-правовой ана-

лиз финансово-правового регулирования организации и функционирования банковской системы в Украине и зарубежных странах, Т.А. Лагковский сущность категории «система» раскрывает как целостное образование, которому присущи новые качественные характеристики, которые не помещаются в компонентах, его образующих [4, с. 56]. В своем исследовании, посвященном установлению особенностей системных связей юридических источников права, Р.Б. Тополевская обращает внимание на то, что система – это целенаправленно функционирующая конструкция, способная решить проблемные ситуации при условии существования соответствующих внешних обстоятельств [5, с. 75]. Следовательно, можно утверждать, что судебная система представляет собой целостное образование, которое, в свою очередь, состоит из структурных взаимосвязанных элементов – судов.

К вышеприведенному выводу можно прийти и путем анализа положений законодательства, определяющих правовые и организационные основы судостроительства в Украине. Так, в соответствии с положениями Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 2 июня 2016 года суды в Украине создают единую систему. При этом система судостроительства построена с учетом трех принципов: территориальности, специализации и инстанцииности [6]. Отметим, в контексте исследования места и роли административных судов



в национальной судебной системе наибольший интерес для нас представляет такой принцип ее построения, как специализация. В профессиональной юридической литературе отмечается, что специализация судей представляет собой форму разделения труда судей с учетом их квалификации и практического опыта, она осуществляется для рациональной организации работы суда и обеспечения надлежащего качества рассмотрения соответствующих категорий судебных дел [7, с. 576]. Итак, принцип специализации судов следует понимать как принцип построения их системы, согласно которому за соответствующим судебным органом на законодательном уровне закрепляется перечень правовых споров, решение и рассмотрение которых отнесено к его полномочию. Именно благодаря анализу вышеприведенного принципа построения системы судов общей юрисдикции можно определить и роль административных судов в ней.

Так, в ст. 18 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» установлено, что суды специализируются на рассмотрении гражданских, уголовных, хозяйственных, административных дел, а также дел об административных правонарушениях. При этом, как следует из анализа ч. 1 и ч. 2 п. 22 вышеуказанного нормативно-правового акта, на решении и рассмотрении дел административной юрисдикции (административных дел) специализируются местные общие суды и местные административные суды [6]. Как отмечается в научно-правовых кругах, принципиальным в данном случае является то, что правосудие осуществляется административными судами не по любым спорам, а только по тем, которые возникают из управленческих правоотношениях. Такие споры в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 года (далее – КАС Украины) именуется как «дела административной юрисдикции», или «административные дела» [8, с. 50]. В частности, в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС Украины установлено, что дело административной юрисдикции (административное дело) – это переданный на решение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной вла-

сти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основе законодательства [9]. В научно-правовых кругах отмечают, что введение в свое время специализации судов благотворно сказалось на осуществлении правосудия [10, с. 71]. В контексте вышеуказанного следует обратить внимание на одну из главных особенностей, которая касается специализации административных судов. Данная особенность может охарактеризовать и место административных судов в судебной системе. В данном случае речь идет о специфике построения системы административной юстиции в Украине, в рамках которой и функционируют административные суды. Так, как отмечает Ю.С. Педько в ходе исследования особенностей становления и правового регулирования административной юстиции в Украине, административный суд представляет собой организационно-оформленный инструмент административной юстиции, благодаря которому этот специализированный вид правоохранительной деятельности государства институционализируется в масштабе функционирования системы судебной власти Украины [11, с. 116].

Авторский коллектив учебного пособия «Административный процесс Украины» отмечает, что в мире принято выделять три типа построения системы административной юстиции: немецкую (континентальную, или романо-германскую), англосаксонскую (англо-американскую) и французскую. Первая характеризуется тем, что публично-правовые споры рассматриваются специально созданными административными судами. Главная особенность англосаксонской системы заключается в том, что функции административной юстиции возложены на суды общей юрисдикции, наряду с которыми дополнительно действуют еще и административные суды. Что касается французской системы административной юрисдикции, то ее специфика заключается в том, что публично-правовые споры рассматриваются в основном не судебными учреждениями, а самими административными органами. При введении системы административных судов Украина не выбрала для себя ни один из апроби-

рованных международной практикой подходов к построению системы административной юстиции, создав, по сути, собственный, четвертый тип. Его особенность заключается в том, что функции контроля за деятельностью субъектов властных полномочий были разделены между общими судами и специализированными административными судами. Следует согласиться с учеными относительно того, что вышеприведенный подход к построению системы административной юстиции нельзя назвать удачным по ряду причин. Во-первых, это осложнило судебную систему Украины и создало дополнительные трудности в вопросе разграничения компетенции судов различных видов юрисдикции, задействованных в рассмотрении публично-правовых споров. Во-вторых, предоставление общим судам права рассматривать публично-правовые споры привело к еще большей загруженности этих судов [8, с. 37]. Рассмотрим более подробно сущность приведенного замечания.

В п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС Украины административный суд определен как суд общей юрисдикции, к компетенции которого отнесено рассмотрение и разрешение административных дел [9]. То есть в самом КАС Украины при раскрытии сущности административных судов не определены конкретные судебные органы, которые к ним относятся. В данном случае следует руководствоваться такой категорией, как «компетенция». Иными словами, любой суд общей юрисдикции наделен в соответствии с положениями КАС Украины компетенцией по рассмотрению и разрешению дел административной юрисдикции, может рассматриваться как административный суд. В аспекте вышеизложенного нельзя обойти вниманием определение сущности категории «компетенция». Так, в своем исследовании, посвященном организационно-правовым вопросам деятельности местной государственной администрации, В.А. Величко пришел к выводу, что самостоятельное юридическое понятие компетенции образуется только на основе связи с функциями государственного органа. Компетенция – это совокупность полномочий (прав и обязанностей), предоставляемых государственному органу непосредственно для реализации возложенных функций.



Если орган осуществляет только властные функции, то его компетенция – совокупность только властных прав и обязанностей [12, с. 64]. При этом в научно-правовых кругах отмечают, что компетенция охватывает как права и обязанности, принадлежащие субъекту, так и возможность получения прав и обязанностей при наступлении определенных юридических фактов [13 с. 45–46]. Таким образом, под компетенцией административных судов следует понимать совокупность закрепленных за ними на нормативно-правовом уровне процессуальных полномочий, на основе которых они рассматривают и решают дела административной юрисдикции. В контексте исследуемого вопроса считаем необходимым отметить тот факт, что в КАС Украины категория «компетенция» применяется по отношению к административным судам только при определении их сущности. Вместе с тем, приводя перечень публично-правовых споров, которые уполномочены рассматривать и решать административные суды, законодатель использует уже другую правовую категорию – категорию юрисдикции.

В юридической энциклопедической литературе сущность категории «юрисдикция» определяют как установленную нормами права совокупность полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, других субъектов права рассматривать и решать правовые споры, дела о правонарушении, устанавливать факты, предоставлять правовые оценки, применять санкции [14, с. 981]. При этом отдельно следует отметить, что некоторые ученые отождествляют такие категории, как «компетенция» и «юрисдикция». В частности, в своем исследовании, посвященном анализу организационно-правовых основ деятельности специализированных судов, А.В. Бурак пришел к выводу о том, что юрисдикция – это, прежде всего, компетенция конкретного суда, определенная нормами процессуального и материального права [15, с. 118]. Считаем вышеприведенный подход не совсем верным, поскольку компетенция является более широким понятием, включающим в себя, в том числе, полномочия административных судов по рассмотрению и разрешению определенных на законодательном уровне публично-правовых

споров. Совокупность некоторых из таких полномочий и создает их юрисдикцию. Так, в своем исследовании О.В. Касинюк отмечает, что юрисдикция – это полномочия суда принимать к рассмотрению и решать дела [16, с. 153]. Кроме этого, исследуя проблемы разграничения юрисдикции и определения компетенции административных судов, М.И. Смокович отмечает, что юрисдикция суда представляет собой компетенцию одной структуры (звена) судов по рассмотрению дел определенного вида или категории споров. При этом административная юрисдикция – это компетенция административных судов по рассмотрению административных дел (дел административной юрисдикции). Поэтому, как подчеркивает ученый, когда речь идет о юрисдикции суда, то имеется в виду одна из составляющих его компетенции, полномочий суда по рассмотрению дела [17, с. 40]. Таким образом, похожие, на первый взгляд, понятия «юрисдикция» и «компетенция» не являются тождественными, хотя и имеют много общего. Юрисдикция административных судов является проявлением или отдельной составляющей их компетенции и представляет собой совокупность закрепленных в процессуальном законодательстве полномочий, которые определяют перечень публично-правовых споров, в решении и рассмотрении которых они специализируются.

Перечень публично-правовых споров, решение и рассмотрение которых отнесено к юрисдикции административных судов, закреплено, как следует из вышесказанного, в процессуальном законодательстве, а именно в КАС Украины. Как следует из анализа ст. 17 указанного выше нормативно-правового акта, юрисдикция административных судов распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий властных управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов или референдума. Отдельно приводится конкретный перечень указанных публично-правовых споров: споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых

актов индивидуального действия), действий или бездействия; споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы; споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий; споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров; споры по обращению субъекта властных полномочий; споры относительно правоотношений, которые связаны с избирательным процессом или процессом референдума; споры физических или юридических лиц с распорядителем публичной информации относительно обжалования его решений, действий или бездействия в части доступа к публичной информации; споры физических или юридических лиц относительно обжалования решений, действий или бездействия заказчика в правоотношениях, возникших на основании Закона Украины «Об особенностях осуществления закупок товаров, работ и услуг для гарантированного обеспечения потребностей обороны» [18], за исключением споров, связанных с заключением договора с победителем переговорной процедуры закупки, а также изменением, расторжением и исполнением договоров о закупке [9]. Таким образом, на уровне вышеприведенного процессуального акта закреплен исчерпывающий перечень публично-правовых споров, на которые распространяется юрисдикция административных судов. При этом следует подчеркнуть, что законодатель в приведенном выше случае (ст. 17 КАС Украины) использует именно категорию «юрисдикция», а не «компетенция». По этому поводу необходимо отметить то, что КАС Украины в своей первой редакции в ст. 17 оперировал категорией «компетенция», и сама норма называлась «Компетенция административных судов по решению административных дел» [9]. Вместе с тем с вступлением в силу Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 года в соответствии с его заключительными положениями слово «компетенция», используемое в ст. 17 КАС Украины, заменялось словом «юрисдикция» [19]. Учитывая



приведенные позиции относительно разграничения категорий «юрисдикция» и «компетенция», внесение таких законодательных изменений считается целесообразным. Поэтому считаем, что и в п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС Украины должны быть внесены законодательные изменения в части замены слова «компетенция» на «юрисдикция». В контексте исследуемого вопроса отдельно следует отметить то, что к юрисдикции административных судов не отнесено рассмотрение и решение всех без исключения публично-правовых споров. Так, в ч. 3 ст. 17 КАС Украины закреплен исчерпывающий перечень публично-правовых споров, на которые не распространяется юрисдикция административных судов Украины.

Выводы. Таким образом, анализ вышеуказанных позиций дает возможность прийти к следующим выводам. Место административных судов в национальной судебной системе Украины обусловлено принципами построения системы судов общей юрисдикции – территориальности, инстанционности и специализации. В частности, принципы территориальности и инстанционности характеризуют место административных судов в системе судов общей юрисдикции с точки зрения их структурного построения, то есть указывают на отдельные административные суды (местные, апелляционные, Высший административный суд Украины). В свою очередь, принцип специализации не только определяет место административных судов в судебной системе, но и указывает на их назначение (роль) в этой системе. Понимание вышеприведенного принципа предусматривает установление сущности компетенции и юрисдикции административных судов. При этом компетенция административных судов является значительно более широким понятием, чем юрисдикция, так как включает в свой состав последнюю. Анализ юрисдикции административных судов позволяет утверждать, что их место в национальной судебной системе обусловлено закрепленным на уровне процессуального законодательства перечнем публично-правовых споров, на рассмотрении и решении которых специализируются данные органы судебной власти, решая при этом общегосударственные задачи по охране и защите

прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Теорія і практика адміністративного судочинства / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Чернівці : «Місто», 2011. – 384 с.
3. Оніщенко Н.М. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку правової системи : дис. ... доктора наук : 12.00.01 / Н.М. Оніщенко. – К., 2002. – 424 с.
4. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... доктора наук : 12.00.07 / Т.А. Латковська. – Одеса, 2007. – 473 с.
5. Сагатовский В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода / В.Н. Сагатовский // Философские науки. – 1976. – № 3. – С. 67–78.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56.
7. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5 : П – С. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2003. – 736 с.
8. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
10. Жуковський О.Г. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : [науково-практичний коментар] / О.Г. Жуковський. – Х. : ТОВ «Одіссеї», 2010. – 304 с.
11. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. ... канд. наук :

12.00.07 / Ю.С. Педько. – К., 2003. – 230 с.

12. Величко В.О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.О. Величко. – Х., 2001. – 208 с.

13. Хозяйственное право / под ред. В.В. Лаптева. – М. : Юридическая литература. – 1970. – 448 с.

14. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

15. Бурак О.В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів в контексті європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О.В. Бурак. – К., 2010. – 190 с.

16. Касинюк О.В. Кримінально-процесуальні питання діяльності міжнародних кримінальних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О.В. Касинюк. – Х., 2004. – 232 с.

17. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Смокович. – К., 2009. – 230 с.

18. Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони : Закон України : від 12 трав. 2016 р. № 1356-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 24 – Ст. 488.

19. 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.