

УДК 347.998.8

ПЧЕЛІН В.Б.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено сутність адміністративних судів України та визначено їх окремі види. Здійснено аналіз законодавчих положень і позицій вчених щодо визначення сутності адміністративного суду. Вказано недоліки й позитивні аспекти визначення сутності адміністративного суду. Завдяки аналізу положень національного законодавства визначено окремі види адміністративних судів. Надано авторське бачення сутності адміністративного суду.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, органи судової влади, суди загальної юрисдикції, суд.

В статье исследуется сущность административных судов Украины и определяются их отдельные виды. Осуществляется анализ законодательных положений и позиций ученых по определению сущности административного суда. Указываются недостатки и положительные аспекты определения сущности административного суда. Благодаря анализу положений национального законодательства определяются отдельные виды административных судов. Предоставляется авторское видение сущности административного суда.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, административный суд, органы судебной власти, суды общей юрисдикции, суд.

In the article the essence of administrative courts of Ukraine and its certain types are determined. We analyse the legislation and positions of scientists to determine the nature of the administrative court. We also include flaws and positive aspects of the definition of the essence of the administrative court. The certain types of administrative courts are determined by analysing the provisions of national law. The author proposed the determination of the essence of the administrative court.

Key words: administrative proceedings, administrative process, Administrative Court, judicial authorities, courts of general jurisdiction, court.

Вступ. Конституція України закріплює та гарантує право кожного на звернення до судових органів за захистом своїх прав, свобод та інтересів [1]. Провідне місце серед зазначених органів посідають адміністративні суди, які здійснюють адміністративне судочинство, основним завданням якого є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2]. Зазначимо, що сьогодні існує чимала кількість адміністративних судів. До того ж до компетенції деяких інших судових органів віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. А тому актуальним є визначення сутності й видів адміністративних судів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність та особливості діяльності окремих органів судової влади досліджувалися в працях таких учених-правознавців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, В.М. Гарашук, В.М. Горшенєв, Р.А. Каложний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.А. Лукашова, М.А. Матузов, Р.С. Мельник, О.В. Негодченко, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, О.П. Рябенко, М.М. Тищенко, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, В.М. Шаповал та інші. Завдяки дослідженням, що здійснили вищенаведені вчені, було вироблено рекомендації для вдосконалення національного законодавства й визначено теоретичні засади діяльності органів судової влади. Водночас питання, пов'язані із визначенням сутності та видів адміністративних судів, досліджувалися недостатньо, у рамках більш широкої правової проблематики. Оновлення чинного національного законодавства також зумовлює проведення нових наукових пошуків у цьому напрямі.

Постановка завдання. Метою наукової статті є визначення поняття та видів адміністративних судів України з урахуванням позицій, що вже існують у науково-правових колах із цієї проблематики, а також останніх новел національного законодавства.

Результати дослідження. Основоположні засади організації судової влади та здійснення правосуддя визначено на рівні Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. При цьому варто відмітити, що в положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта не визначено сутності адміністративних судів, а лише містяться згадки про повноваження їх окремих видів [3]. Безпосередньо юрисдикція, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства визначено на рівні Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2010 року (далі – КАС України). Так, п. 2 ч. 1 ст. 3 зазначеного кодифікованого акта законодавства адміністративний суд визначає як суд загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ [2]. Отже, законодавець визначає сутність досліджуваного поняття через таку категорію, як компетенція.

У юридичній енциклопедичній літературі категорію «компетенція» (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити) визначають як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо [6, с. 196]. На нашу думку, вищенаведене визначення категорії компетенції є вкрай вузьким, оскільки в цьому випадку вона прирівнюється до повноважень державного органу. Вважаємо більш вдалим підхід до визначення сутності «компетенції», який був запропонований О.Ф. Скакун, яка наголошує на тому, що компетенція державного органу складається з: 1) предмета відання (завдань і функцій); 2) повноважень (сукупності прав та обов'язків) та 3) юридичної відповідальності [7, с. 528–529]. А тому визначення сутності адміністративного суду через таку категорію, як компетенція, на нашу думку, є неправильним підходом, оскільки названа категорія є збірним багатоаспектним поняттям. У КАС України, який має визначати компетенцію адміністративного суду як головну його складову, не закріплено перелік адміністративних справ, розгляд і вирішення яких віднесено до компетенції цього органу. До того ж сама категорія «компетенція» щодо адміністративного суду в положеннях КАС України застосовується тільки в п. 2 ч. 1 ст. 3 зазначеного нормативно-правового акта, тобто під час визначення сутності цього органу [2]. Можливо, в наведеному вище випадку законодавець мав на увазі не компетенцію адміністративного суду, а його юрисдикцію.

Так, у науково-правових колах вищенаведену категорію визначають як встановлену законодавством сукупність повноважень відповідних державних органів влади розглядати та вирішувати правові спори та справи, давати правову оцінку діям осіб або інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції; як реалізацію судом таких повноважень: а) керувати судовим процесом; б) судити й виносити компетентне рішення; в) зобов'язати до виконання рішення, що ухвалене [8, с. 490]. У зв'язку із вищенаведеним вважаємо, що під час визначення сутності адміністративного суду доречно використовувати саме категорію «юрисдикція», а не «компетенція». Визначення сутності адміністративного суду через зазначену вище категорію буде й повністю відповідати змісту ст. 17 КАС України, яка встановлює вичерпний перелік публічно-правових спорів,

на які поширюється юрисдикція цього органу. Зокрема, з аналізу вищенаведеної норми слідує, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації [2].

Окрему увагу в контексті досліджуваного питання варто звернути на підходи вчених-правознавців щодо визначення сутності поняття «адміністративний суд». Так, авторський колектив навчального посібника «Адміністративний процес України» адміністративний суд визначає як складову судової гілки влади (систему організаційно та функціонально самостійних суб'єктів судової влади), яка через корпус професійних суддів, на основі норм Конституції та законів України здійснює правосуддя в справах, пов'язаних із публічно-правовими спорами [4, с. 124]. У цьому випадку, окрім іншого, сутність адміністративного суду визначається із використанням такої категорії, як «корпус професійних суддів». При цьому, як цілком слушно зауважує С.В. Прилуцький, необхідно розуміти відмінності між такими категоріями, як «суддівський корпус» і «корпус професійних суддів». Учений наголошує на тому, що категорія «суддівський корпус» має загальний характер та охоплює: професійних суддів загальних судів, суддів Конституційного Суду України, присяжних та народних засідателів. У той час як «корпус професійних суддів» включає в себе виключне, тобто визначене законом, коло суддів – лише професійних суддів загальної юрисдикції. А тому, підсумовує вчений, корпус професійних суддів України – це склад чинних суддів, які відповідно до Конституції України призначені чи обрані судьями та обіймають штатні суддівські посади у відповідних судах [9, с. 16–18]. В аспекті вищенаведеного варто зазначити, що в КАС України, окрім власне визначення адміністративного суду, міститься й визначення такого поняття, як «суд». Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 3 вищенаведеного нормативно-правового акта суд – це суддя адміністративного суду, який розглядає та вирішує адміністративну справу одноособово, колегія суддів адміністративного суду [2]. Інакше кажучи, мова йде про кількісний склад суду, який у передбачених процесуальним законодавством випадках повноважний вирішувати адміністративну справу й ухвалювати за нею рішення. А тому під час визначення сутності адміністративного суду необхідно враховувати вищенаведений аспект.

До того ж в запропонованому вище варіанті визначення сутності адміністративного суду наголошується на тому, що він є складовою судової гілки влади, тобто функціонує в межах національної судової системи. Подібні змістовні складові сутності адміністративного суду прослідковуються й у низці інших позицій учених-правознавців. Наприклад, Ю.С. Педько адміністративний суд визначає як організаційно оформлений інструмент адміністративної юстиції, завдяки якому цей спеціалізований вид правоохоронної діяльності держави інституціоналізується в масштабі функціонування системи судової влади України [5, с. 116]. Не маючи на меті визначення ролі й місця адміністративного суду в національній судовій системі, зазначимо, що у своїй сукупності адміністративні суди України створюють власну систему. Змістове наповнення такої системи будуть складати адміністративні суди різних видів. А тому під час визначення сутності адміністративного суду потрібно встановити окремі види таких органів.

Як ми зазначали вище, адміністративні суди належать до судів загальної юрисдикції, які відповідно до ст. 125 Конституції України побудовані за принципом територіальності й спеціалізації [1]. Основні аспекти вищенаведених принципів можуть бути названі шляхом аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів». При цьому варто відмітити той факт, що ст. 18 зазначеного акта законодавства, окрім названих вище конституційних принципів побудови судів загальної юрисдикції, називає також принцип інстанційності [3]. Із урахуванням зазначених вище принципів назвемо конкретні види адміністративних судів. У науково-правових колах виокремлюють декілька аспектів принципу спеціалізації під час здійснення правосуддя: загальну спеціалізацію; окрему (вторинну) спеціалізацію; внутрішню спеціалізацію суду [10, с. 57]. Зауважимо, що з огляду на тематику представленого наукового дослідження, інтерес для нас становить лише загальна спеціалізація, яка визначає місце адміністративних судів у системі судоустрою. Загальна спеціалізація, зауважує І.Б. Факас, – це поділ предмета діяльності судів на окремі сфери правосуддя [11, с. 84]. Тобто саме завдяки загальній спеціалізації визначається, що адміністративні суди спеціалізуються на розгляді та вирішенні адміністративних справ. При цьому варто відмітити те, що, окрім виключно адміністративних судів, на розгляді та вирішенні адміністративних справ спеціалізуються також місцеві загальні суди. Зокрема, з аналізу ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» слідує, що місцеві загальні суди, окрім іншого, розглядають адміністративні справи [3]. У ч. 1 ст. 18 КАС України наве-

дено перелік публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких здійснюють місцеві загальні суди як адміністративні суди [2]. Із приводу вищенаведеної специфіки реалізації принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції, у тому числі адміністративних судів, зазначимо, що ми підтримуємо позицію, відповідно до якої такий підхід вдалим назвати не можна. По-перше, наділення загальних судів правом розглядати публічно-правові спори привело до ще більшого завантаження цих судів. По-друге, це ускладнило судову систему України й створило додаткові труднощі в питанні розмежування компетенції судів різних юрисдикцій, задіяних у розгляді публічно-правових спорів [4, с. 37]. Таким чином, дія принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції зумовлює існування адміністративних судів взагалі. За цим принципом можна виокремити окружні адміністративні суди й місцеві загальні суди як адміністративні суди.

Говорячи про принцип територіальності, зазначимо, що його дія обумовлена адміністративно-територіальним устроєм України. Як зазначено в ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. Окремі адміністративні суди створюються з урахуванням адміністративно-територіального устрою України відповідно до указів Президента України. Таке повноваження Президента України передбачено в п. 23 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України [1]. Окрім цього, у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що суди загальної юрисдикції утворюються, у тому числі шляхом реорганізації, та ліквідовуються Президентом України на підставі пропозиції Державної судової адміністрації України [3]. Так, мережа адміністративних судів, а також їх територіальна юрисдикція визначена на рівні указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16 листопада 2004 року. З аналізу положень вищенаведеного нормативно-правового акта слідує, що сьогодні в нашій державі функціонує 9 апеляційних адміністративних судів і 27 окружних адміністративних судів [12]. При цьому варто зазначити, що з урахуванням того, що адміністративне судочинство в передбачених законодавством випадках здійснюють також й місцеві загальні суди, мережа таких судів визначена в указі Президента України «Питання мережі місцевих та апеляційних судів» від 20 травня 2011 року. Як слідує з аналізу наведеного вище акта законодавства, сьогодні функціонує 664 місцевих загальних судів [13]. Отже, за принципом територіальності адміністративні суди представлені таким чином: 9 апеляційних адміністративних судів; 27 окружних адміністративних судів; 664 місцевих загальних судів, які в передбачених законодавством випадках діють як адміністративні суди.

Принцип інстанційності визначає організацію судів відповідно до необхідності забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня. Інстанційна система є гарантією високої якості судочинства та забезпечує конституційне право на перегляд судового рішення [14, с. 101]. З комплексного аналізу ст. 22, ст. 26 та ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» слідує, що адміністративні суди можуть бути трьох інстанцій: 1) суди першої інстанції – місцеві адміністративні суди, до яких належать окружні адміністративні суди й місцеві загальні суди; 2) суди другої інстанції – апеляційні адміністративні суди; 3) суд касаційної інстанції – Вищий адміністративний суд України. Варто зазначити, що апеляційні адміністративні суди в передбачених законодавством випадках можуть виступати як суди першої інстанції. Як приклад зазначимо, що такі випадки визначені в ч. 3 ст. 172 та ч. 2 ст. 183-1 КАС України [3]. До того ж в передбачених процесуальним законодавством випадках Вищий адміністративний суд України може виступати як суд першої інстанції (ч. 4 ст. 18; ч. 2 ст. 171-1; ч. 3 ст. 172; ч. 1 ст. 180 КАС України) та суд апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 184; ч. 6 ст. 177; ч. 6 ст. 183-1 КАС України) [3]. Вищенаведені випадки із застосування принципу інстанційності побудови системи судів загальної юрисдикції зумовлені особливостями публічно-правового спору, що розглядає та вирішує відповідний адміністративний суд, які, зокрема виражаються в складності адміністративної справи; необхідності постановити судові рішення в розумні строки; суб'єктивним складом публічно-правового спору тощо.

Висновки. Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти висновку стосовно того, що під адміністративним судом треба розуміти орган державної влади, що входить до системи судів загальної юрисдикції з урахуванням принципів спеціалізації, територіальності й інстанційності їх побудови, який в одноособовому або колегіальному складі здійснює правосуддя в публічно-правових спорах, що віднесені до його юрисдикції процесуальним законодавством. Окремими видами адміністративних судів виступають місцеві адміністративні суди – окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні суди; апеляційні адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
5. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Юрій Сергійович Педько. – К., 2003. – 230 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3 : К – М. – 2001. – 792 с.
7. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник]. – 2-е вид., перероблене і доповнене. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6 : Т – Я. – 2004. – 768 с.
9. Прилуцький С.В. Формування корпусу професійних суддів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Сергій Валентинович Прилуцький. – К., 2010. – 223 с.
10. Шевченко В.П. Конституційно-правові основи військового правосуддя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Валентин Павлович Шевченко. – К., 2002. – 181 с.
11. Факас І.Б. Конституційно-правові основи військового правосуддя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ілона Борисівна Факас. – К., 2009. – 178 с.
12. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.
13. Питання мережі місцевих та апеляційних судів : Указ Президента України від 20 травня 2011 р. № 591/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 1595.
14. Організація судової влади в Україні : [навч. посіб.] / за ред. І.С. Марочкина, Н.В. Сібілювої. – Х. : Одиссей, 2007. – 328 с.