

УДК 342.9

Коротких А.Ю., суддя Київського
апеляційного адміністративного суду

Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції

У статті розкривається сутність категорії «правовий статус» адміністративного суду, та виокремлюються його структурні елементи. Характеризуються компетенційний, цільовий та організаційний блоки правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративний суд, правовий статус державного органу, суб'єкт адміністративної юрисдикції.

В статтю розкривається сутність категорії «правовий статус» адміністративного суду, і визначаються його структурні елементи. Характеризуються компетенційний, цільовий та організаційний блоки правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Ключевые слова: административный суд, правовой статус государственного органа, субъект административной юрисдикции.

The article reveals the essence of the category "legal status" of the administrative court and distinguishes its structural elements. Characterized the competence, trust and organizational units of the legal status of the Administrative Court as the subject of administrative jurisdiction.

Keywords: administrative court, the legal status of a public authority, subject an administrative jurisdiction.

Постановка проблеми. Дослідження правового статусу державного органу завжди становить інтерес, адже від досконалості його законодавчого закріплення залежить ефективність функціонування органів влади. Тому, будь-яке неоднозначне закріплення структури, повноважень, функцій адміністративного суду може спричинити наслідки, які негативно вплинуть на систему правосуддя в цілому.

Стан дослідження. Дослідження сутності правового статусу адміністративного суду висвітлено у працях Д. Н. Бахраха, С. В. Глущенко, А. М. Куліша, А. М. Руденка, Ю. А. Тихомирова, Ю. М. Старілова та інших. Проте, поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції потребують детального вивчення внаслідок їх недостатнього опрацювання зазначеними вченими. Це і зумовлює *актуальність* даної тематики, а також визначає *мету*. Завданням статті є дослідження правової природи категорії «правовий статус» адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. *Наукова новизна* полягає у тому, що визначено поняття правового статусу державного органу, досліджено його структурні елементи.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі існують різні підходи щодо розуміння правового статусу. Так, О.П. Угровецький під терміном «статус» розуміє правове становище, правовий стан (сукупність прав і обов'язків) фізичної або юридичної особи, правове становище виборних осіб, громадян або юридичних осіб, що характеризується та визначається їх організаційно-правовою формою, статусом, свідомством про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що випливають із законодавчих та нормативних актів [1, с. 95]. Як правило, в науковій літературі категорію «правовий статус» найчастіше досліджують при аналізі особи, однак не слід плутати «правовий статус» як загальну категорію та статус особи, органу, громадянина, людини тощо.

Хоча правовий статус є загальною категорією для всіх суб'єктів права, однак при цьому він відображає індивідуальні особливості кожного із суб'єктів. Розкриваючи зміст правового статусу державного органу, О. О. Бандурка зазначає про те, що частіше за все під правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [2, с. 23].

Розкриття змісту поняття «правовий статус адміністративного суду», насамперед, необхідно розпочати із визначення правової природи такої юридичної категорії як «правовий статус державного органу». По-перше, правовий статус державного органу визначає міру його належної, а в деяких випадках необхідної, поведінки. По-друге, невід'ємною передумовою правового статусу є його закріплення нормативними приписами, що є чинними на момент реалізації статусу. По-третє, правовий статус охоплює сукупність взаємопов'язаних складових (компетенцію, функціональні та організаційні засади діяльності), які забезпечують цілісну конструкцію розглядуваної категорії. По-четверте, є універсальною категорією, яка відображає специфіку діяльності відповідного суб'єкта. В.С. Четверіков наголошує на необхідності виділення інших характеристик правового статусу державного органу, а саме: 1) права, обов'язки та відповідальність, властиві суб'єкту, закріплюються у достатньо великому масиві нормативних актів; 2) норми, що регулюють адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів, у тому числі й органів державної влади, знаходяться у тісному взаємозв'язку з нормами інших галузей права [3, с.110].

Правовий статус державного органу являє собою складну структуровану категорію, зміст якої розкриває засади його організації та діяльності, від яких, в свою чергу, залежить ефективність функціонування як державного органу, так і системи державного управління в цілому. Вважаємо, що правовий статус державного органу є більш ширшим поняттям, оскільки включає не тільки компетенцію, але функціональні і організаційні засади діяльності.

Зважаючи на вищезазначене, правовий статус державного органу розуміємо як сукупність законодавчо визначених елементів необхідних для реалізації управлінської функції у відповідній сфері.

Структура правового статусу державного органу розкривається, насамперед, через ряд компонентів. Ю.А.Тихомиров до елементів правового статусу державного органу відносить: мету; порядок утворення і функціонування державного органу; основні завдання; форми відносин з іншими ланками державного апарату [4, с. 119]. Ю.Я. Якимов, у свою чергу, до елементів правового статусу відносить правосуб'єктність та певне коло основних прав і обов'язків. Сутність правосуб'єктності полягає в тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють реальну (персонально індивідуалізовану) особу в носія того чи іншого статусу [5, с. 19]. В. Я. Малиновський вважає, що досліджувана категорія складається з таких основних елементів: завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [6, с. 379].

Вищезазначені елементи правового статусу, крім відповідальності, доцільно розглядати через цільовий блок, компетенцію, організаційний блок, запропонованих Д.М. Бахрахом [7, с.85]. Відповідальність як елемент правового статусу адміністративного суду в науковій літературі, як правило, не розглядається, адже притягнення до відповідальності здійснюється лише щодо представників суду, а не самого суду як державного органу.

Необхідно розрізнити основні та додаткові елементи правового статусу. До основних

відносимо права та обов'язки (компетенцію), відсутність їх унеможлиблює функціонування суб'єкта взагалі. Доречно зауважує В.Б. Авер'янов, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [8, с.93].

До додаткових елементів пропонуємо віднести складові, які створюють умови для належної реалізації компетенції. Тобто серед додаткових елементів правового статусу адміністративного суду виділяємо: цільовий та організаційний блоки.

Цільовий блок - юридично закріплені мета, завдання, функції та принципи діяльності колективного суб'єкта (мета у даному контексті розуміється як забезпечення певної соціальної потреби, що в положеннях, уставах та інших правових актах конкретизується у вигляді завдань та виконуваних функцій) [7, с.86].

Функції адміністративного суду, як правило, позначають напрями його діяльності, які забезпечують виконання поставленої мети. В свою чергу, В. Ф. Мелашенко наголошує, що суди здійснюють свої функції у формі конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного судочинства [9, с. 121-122].

З цього випливає, що функцією адміністративного суду є відправлення правосуддя в порядку адміністративного судочинства. Однак не слід вважати, що це єдина функція суду. Адміністративний суд також здійснює контроль за правомірною діяльністю органів державного управління, зокрема він перевіряє законність та обґрунтованість прийнятих органом державної влади рішень та перевіряє правомірність застосування ними обмежуючих заходів (санкцій).

Мета та завдання, на нашу думку, у правовому статусі адміністративного суду збігаються. Погоджуємось А.В. Руденко, який зазначає, що мета є уявною моделю бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти процесу [10, с.26]. Мета адміністративного судочинства законодавчо не визначена, але ч.1. ст .2. КАСУ закріплює: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ» [11].

Вважаємо, що бажаним результатом діяльності адміністративних судів є саме забезпечення справедливого захисту прав та законних інтересів осіб, а у разі їх порушення – забезпечення їх своєчасного відновлення. Ототожнення мети та завдання адміністративного суду вбачається як на законодавчому рівні, так і доктринальному. Зокрема Ю.М. Старілов визначає мету адміністративного судочинства як діяльність суду щодо захисту порушених прав громадян, забезпечення загального порядку та правопорядку, ефективності та законності діяльності державної і муніципальної адміністрації [12, с. 108].

Зважаючи на існує ототожнення мети та завдання адміністративного суду не слід забувати, що мета – це стала (статистична) категорія, тобто це певна ціль якої необхідно досягнути; завдання – це динамічна категорія, тобто це те, що необхідно зробити для досягнення поставленої мети.

Не менш важливим елементом цільового блоку є принципи діяльності адміністративного суду. Як правило, під принципами розуміється основне, вихідне поло-

ження...особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці [13, с.693].

Принципи здійснення правосуддя передбачені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та КАСУ. Оскільки нас цікавлять принципи здійснення адміністративного судочинства, доцільно більшу увагу приділити принципам визначених ст.7 КАСУ. Отже, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права;2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень [11].

Наступним елементом правового статусу є структурно-організаційний блок, під яким Д.Н. Бахрах розуміє нормативне регулювання процедури утворення, легалізації, реорганізації та ліквідації суб'єктів, їх підпорядкованості, установлення й зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, офіційні символи та ін. [7, с. 127].

Законодавче регулювання даної складової правового статусу забезпечується нормативно-правовими актами, що передбачають організаційні питання створення та функціонування адміністративних судів, зокрема Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Укази Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів», «Про кількісний склад суддів адміністративних судів», «Про вдосконалення мережі адміністративних судів України» тощо.

Так, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідовуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду.

Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності [14].

Принцип територіальності полягає у тому, що юрисдикція судів поширюється на встановлену територію, яка при цьому може і не збігатись з адміністративно-територіальним поділом держави. Реалізація даного принципу забезпечує максимальну наближеність та доступність громадян до судового захисту своїх законних прав та інтересів. Побудова адміністративних судів передбачає дворівневу систему судів першої інстанції: загальні місцеві суди як адміністративні та окружні адміністративні суди. Районні, міські, районні у містах та міськрайонні суди є загальними місцевими судами, які, окрім, розгляду цивільних та кримінальних справ передбачають здійснення адміністративного судочинства. Кількість окружних адміністративних судів, порівняно із загальними місцевими судами є меншою, оскільки він є єдиним у межах обласної адміністративно-територіальної одиниці.

На нашу думку, подібна система забезпечує, насамперед, можливість безперешкодно захистити порушені права та створює передумови об'єктивного прийняття рішення, зважаючи на незалежність місцевих загальних та окружних судів один від одного.

І. В. Назаров, навпаки, вважає, що подібна дворівнева система адміністративних судів на місцях ускладнює судову систему, робить її незрозумілою для звичайного громадянина з точки зору територіальної, предметної та інстанційної підсудності. Науковець пропонує обмежитись створенням відповідних колегій у місцевих і апеляційних судах [15, с.87].

Дана пропозиція має місце, однак у такому випадку принцип незалежності суддів втратить свій сенс. Для вирішення проблемних питань функціонування дворівневої системи

адміністративних судів необхідно чітко закріпити механізм здійснення ними правосуддя.

В юридичній науці поняття «спеціалізація» вживається, як правило, в аспекті формування розгалуженої системи спеціалізованих судів або в аспекті спеціалізації самих суддів. Застосований на практиці великий комплекс правових приписів не лише впливає на рівень спеціалізації процесуальної форми, але і визначає робоче навантаження судових органів, правильність здійснення ними правосуддя тощо [16, с.81].

Повноваження адміністративного суду свідчать про їх спеціалізацію на вирішенні справи, в якій стороною виступає суб'єкт публічної адміністрації, що означає, що юрисдикція адміністративного суду поширюється на визначені відносини.

Конституцію України передбачено, що кожному гарантується право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (п.8.ч.3.ст.129 Конституції України) [17]. З метою реалізації даного положення побудова системи адміністративних судів передбачає інстанційність функціонування. В межах принципу територіальності були розглянуті особливості функціонування адміністративних судів першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди провадять перегляд рішень судів першої інстанції, що не набрали законної сили. В Україні на даний час відповідно до Указу Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» діють наступні адміністративні апеляційні суди: Дніпропетровський; Донецький Київський; Львівський; Одеський; Севастопольський; Харківський, Вінницький; Житомирський. Відповідно до вказаного Указу Президента юрисдикція кожного апеляційного суду поширюється на визначені області. Так, наприклад, юрисдикція Вінницького апеляційного суду поширюється на Вінницьку, Хмельницьку та Чернівецьку області [18].

Вищою судовою інстанцією в системі адміністративних судів є Вищий адміністративний суд, який діє як касаційна інстанція. Основним завданням Вищого адміністративного суду є як забезпечення законності та правопорядку суспільних відносин, так і створення передумов для належного функціонування системи адміністративних судів в цілому.

Не менш важливим елементом механізму адміністративного судочинства є здійснення перегляду судових рішень в адміністративних справах. Ст.38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Відповідно до ч.2. даної статті Верховний Суд України: 1) переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом; 2) переглядає справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 3) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 4) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції [14].

Зазначимо, що організаційний аспект діяльності адміністративних судів охоплює як загальну структуру системи адміністративних судів, так і внутрішню структуру суду.

Найбільш значимими адміністративними посадами в суді вважаємо голову та його заступника.

Висновок. Таким чином, структурно-організаційний блок передбачає, по-перше, принципи та засади організації адміністративного суду як в межах судової, по-друге, власне організацію

штату суду на місцях. Правильність визначення та закріплення організаційних засад діяльності судів безпосередньо впливає на ефективність здійснення правосуддя.

Аналіз особливостей правового статусу та його складових свідчить, що адміністративний суд є єдиним спеціальним органом судової влади, який забезпечує контроль за діяльністю органів публічної адміністрації шляхом здійснення правосуддя. Законодавець наділив адміністративний суд правовим статусом, завдяки якому кожний має доступ до своєчасного та результативного захисту порушених прав та інтересів. Однак незважаючи на існуючі законодавчі приписи стосовно організаційного та цільового аспектів функціонування адміністративних судів, категорія правового статусу потребує подальшого удосконалення з метою усунення неоднозначного сприйняття його складових.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угровецький О.П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія / О.П. Угровецький. - Х: Золота миля, 2009. - 328 с.
2. Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація / О. О. Бандурка. - Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - 234 с.
3. Четвериков В.С. Административное право: Учебник / В.С. Четвериков. - М.: Форум, Инфра-М, 2005. - 320 с.
4. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А.Тихомиров.-М.:Мысль, 1984.-223 с.
5. Якимов Ю. Я. Статус субъекта Административной юрисдикции и проблемы его реализации / Якимов Ю. Я. - М.: Проспект, 1999. - 200 с.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: [навч. пос.]. - [вид. 2-ге, доп. та перероб.] / В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2003. - 576 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. - М.: БЕК, 1996. - 368 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. - 668 с.
9. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України. - К.: Вентурі, 1995. - 240 с.
10. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис...кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Руденко А.В.; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. - Х., 2006. - 209 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР).-2005.- N 35-36.- N 37.- ст.446.
12. Старилев Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю. Н. Старилев / Правоведение. - 2000. - № 2. - С. 101-114.
13. Тлумачний словник української мови / уклад.: Ковальова Т. В., Коврига Л. П. - Х.: Синтекс, 2005. - 672 с.
14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР).- 2010.-N 41-42.- N 43, N 44-45.-ст.52.
15. Назаров І. Принцип ступінчатої судової системи в Україні та європейських державах // Право України.-2009.-№ 6.-С.84-89.
16. Зайцев И.М., Ткачев Н.И. Специализация исковой формы защиты права // Вестник Московского университета. - Серия П. - Право. - 1988. - С. 81-85.
17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР).- 1996.- № 30.- ст. 141.
18. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента від 16.11.2004 № 1417/2004.