

МІСЦЕ ОКРУЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СИСТЕМІ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ ТА СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**PLACE OF DISTRICT ADMINISTRATIVE COURTS IN THE JUDICIAL SYSTEM OF UKRAINE AND THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW**

Терехова О.Ю., аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена дослідженню місця окружних адміністративних судів у системі судустрою України та системі суб'єктів адміністративного права. Визначено, що місце окружних адміністративних судів у системі судустрою України зумовлюється їх предметною компетенцією щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, організацією їх діяльності з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. З'ясовано, що окружні адміністративні суди є колективними суб'єктами адміністративного права, що зумовлено їх організаційною структурою та специфікою реалізації правосуб'єктності у сфері державного управління.

Ключові слова: окружні адміністративні суди, судустрої, суб'єкт адміністративного права, територіальність, спеціалізація, інстанційність, публічно-правовий спір, правосуб'єктність.

Статья посвящена исследованию места окружных административных судов в системе судостройства Украины и системе субъектов административного права. Определено, что место окружных административных судов в системе судостройства Украины обуславливается их предметной компетенцией по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров, а также организацией их деятельности с учетом принципов территориальности, специализации и инстанционности. Выяснено, что окружные административные суды являются коллективными субъектами административного права, что обусловлено их организационной структурой и спецификой реализации правосубъектности в сфере государственного управления.

Ключевые слова: окружные административные суды, судостройство, субъект административного права, территориальность, специализация, инстанционность, публично-правовой спор, правосубъектность.

The article is devoted to the study of district administrative courts place in the judicial system of Ukraine and the system of subjects of administrative law. Defined that the existence of judicial agencies in general is caused by provisions of the Constitution of Ukraine on the need for protection the rights, freedoms and interests of subjects of legal relationships from illegal encroachments, reparation for damage inflicted on them. It is found out that the place of the district administrative courts in the judicial system of Ukraine is stipulated by their subject competence on the consideration and resolution of public-legal disputes, as well as the organization of their activities, taking into account the principles of the judicial system of Ukraine such as territoriality, specialization and arbitrariness. The content of each of these principles of the judicial system of Ukraine, in the aspect of the activity of district administrative courts, is disclosed.

Particular attention is paid to the concept of "subject of administrative law" as persons who have rights and obligations defined by administrative law and participate in administrative-legal relations. Considered common classification of subjects of administrative law, in particular their division into individuals, legal persons and collective subjects, etc. It was clarified that district administrative courts of Ukraine are collective subjects of administrative law due to their organizational structure and specificity of realization of legal personality in the sphere of public administration.

Key words: district administrative courts, judicial system, subject of administrative law, territoriality, specialization, arbitrariness, public-legal disputes, legal personality.

Діяльність окружних адміністративних судів в Україні є однією з гарантій реалізації суб'єктами суспільних правовідносин їх права на судовий захист, що в умовах розвитку України як демократичної та правової держави, її інтеграції до європейського простору набуває особливого значення. Разом із тим окружні адміністративні суди не лише захищають права, свободи та інтереси інших суб'єктів суспільних правовідносин, але й реалізують інші права та обов'язки як суб'єкти адміністративного права.

Аналіз останніх публікацій та досліджень свідчить про те, що питання судустрою та діяльності судів як суб'єктів адміністративного права досліджували Р.М. Аюпова, А.Л. Борко, В.О. Кібець, А.О. Кубишкіна, Н.В. Охотницька, Л.П. Нестерчук, О.В. Скочилас-Павлів, В.І. Теремецький, М.І. Шатерніков та інші, при цьому деякі з вказаних науковців приділяли увагу виключно господарським судам або апеляційним судам як суб'єктам адміністративного права. Разом із тим дослідження, присвячені специфіці адміністративних судів як судового органу та як суб'єкта адміністративного права, зустрічаються вкрай рідко, зважаючи на що доцільним є вивчення зазначеного питання.

Метою статті є визначення місця окружних адміністративних судів у системі судустрою України та системі суб'єктів адміністративного права.

Викладення основного матеріалу слід розпочати з того, що існування судових органів зумовлене необхідністю

захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин від протиправних посягань, відшкодування шкоди завданої ними. Зважаючи на що Конституцією України закріплено принцип поділу влади в державі на законодавчу, виконавчу і судову. П.А. Трачук звертає увагу на те, що судова гілка влади є незалежною, оскільки судові органи в межах наданої їм компетенції діють самостійно, а делегування судових функцій іншим державним органам чи посадовими особами не допускається [1, с. 997].

Окрім конституційного принципу поділу влади, визначальними для організації та функціонування системи судустрою держави є передбачені Законом України «Про судустрої та статус суддів» від 2 червня 2016 року принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Принцип територіальності В.В. Сердюк розглядає як розгалуженість нижчих ланок судів загальної юрисдикції (місцевих та апеляційних), реалізація якої на нормативному рівні забезпечує територіальне розмежування юрисдикції однорідних судів та виокремлює судові округи. Тобто кожен місцевий (апеляційний) суд має свою територіальну юрисдикцію [2, с. 162].

Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про судустрої та статус суддів» система судустрою включає місцеві загальні суди, місцеві господарські суди та місцеві адміністративні суди, якими є окружні адміністративні суди, а згідно зі статтею 26 вищевказаного нормативно-правового

акту апеляційними судами є апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення, апеляційні суди з розгляду господарських справ та адміністративних справ – апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах [3].

У побудові судової системи одним із чинників забезпечення права на правосуддя, оскільки ця вимога пов'язана з необхідністю розгляду справи компетентним судом, є принцип спеціалізації. При цьому критерієм спеціалізації є предмет спірних правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура. Зважаючи на положення Закону України «Про судоустрій та статус суддів», очевидно, що система господарських і адміністративних судів побудована за ознакою «зовнішньої» спеціалізації, починаючи із судів першого рівня, тобто утворюються окремі гілки в системі судів загальної юрисдикції [4].

Спеціалізація адміністративних окружних судів зумовлена тим, що вони розглядають виключно публічно-правові спори. Так, Кодексом адміністративного судочинства України публічно-правовий спір визначено як спір, в якому хоча б одна сторона:

1) здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

2) надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

3) є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [5].

У свою чергу, стаття 14 Кодексу адміністративного судочинства України конкретизує перелік публічно-правових спорів, які розглядаються окружними адміністративними судами, зокрема: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління; 4) спори щодо укладання, виконання, припинення, скасування, визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли йому надано таке право; 6) спори з питань, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації у частині доступу до неї; 8) спори щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спори з оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; 10) спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; 11) спори з оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах щодо закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони; 12) спори з оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, перелік яких визначено Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»; 13) спори щодо оскарження рішень Національної комісії

з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [5].

Останнім принципом, що враховується під час побудови системи судоустрою, є принцип інстанційності. І.Є. Марочкін під інстанційністю розуміє організацію судів відповідно до необхідності забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня. Інстанційність також є гарантією високої якості судочинства і забезпечення правосуддя [6, с. 163]. Зазначений принцип передбачає перегляд рішень судів першої інстанції, якими є місцеві суди – загальні, господарські, адміністративні, судами апеляційної інстанції. У свою чергу, рішення останніх переглядаються судами касаційної інстанції. Зокрема, рішення апеляційних адміністративних судів переглядається Касаційним адміністративним судом, який структурно входить до складу Верховного Суду України.

Таким чином, окружні адміністративні суди займають чільне місце в системі судоустрою держави. Це зумовлено тим, що на них покладено завдання щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Фактично діяльність окружних адміністративних судів є гарантією реалізації положень статті 55 Конституції України, відповідно до якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [7].

Очевидно, що окружні адміністративні суди, здійснюючи правосуддя, захищають права, свободи та інтереси особи, що є складовою частиною генеральної функції держави. При цьому в п. 3 Рішення Конституційного суду України від 7 травня 2002 року судовий захист прав і свобод людини і громадянина є особливим видом державного захисту прав і свобод людини і громадянина, оскільки судові рішення як акти правосуддя є обов'язковими, а їх виконання забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу, в тому числі й до органів державної влади та їх посадових осіб [8, с. 29].

З'ясувавши місце окружних адміністративних судів у системі судоустрою держави, пропонуємо звернути увагу на їх належність до суб'єктів адміністративного права. У першу чергу необхідно зазначити, що в науковій доктрині існують різні підходи до розуміння поняття «суб'єкт адміністративного права», а також їх класифікації. Тим не менш, дослідження доктринальних положень є необхідним у межах вивчення даного питання.

Говорячи про суб'єкта адміністративного права, доцільно зазначити, що під суб'єктом права загалом розуміють певні «особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних правовідносинах з іншими особами і організаціями» [9, с. 132].

У свою чергу, суб'єктом адміністративного права, на думку М.А. Бояринцевої, є фізичні й юридичні особи, наділені державою правами й обов'язками у сфері державного управління та місцевого самоврядування, які реалізують їх шляхом вступу в адміністративно-правові відносини, з однієї сторони, й органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, наділені правовими нормами відповідними владними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих їм суб'єктів, з іншої сторони [10, с. 65].

Ю.М. Старілов зазначає, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального), в самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [11, с. 418]. Зважаючи на запропоновану дефініцію, можна зробити висновок, що науковець не розмежує окремо суб'єктів адміністративного права та учасників адміністративних правовідносин,

хоча в науковій доктрині більш поширеним є підхід, за якого не слід ототожнювати зазначені категорії. Зокрема, В.В. Шуба вважає, що суб'єкт права є носієм передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, відповідно, має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як учасник правовідносин безпосередньо бере участь у правовідносинах [12, с. 81]. Виходячи з викладеного, поняття «учасник адміністративних правовідносин» є ширшим за дефініцію «суб'єкт адміністративних правовідносин», оскільки перший не лише має права та обов'язки, передбачені адміністративним законодавством, але й, на відміну від останніх, реалізує їх у правовідносинах, врегульованих нормами адміністративного права. Тоді як суб'єкт адміністративного права в конкретному випадку може і не бути учасником правовідносин, а лише має потенційну здатність бути ним [13, с. 64].

Переходячи від поняття до класифікації суб'єктів адміністративного права, пропонуємо звернути увагу на те, що, за Т.О. Мацелик, вона зумовлена, по-перше, потребою з'ясування сутності суб'єктів адміністративного права, їхньої ролі в публічному управлінні під час надання адміністративних послуг, охорони та захисту їх прав, притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, у процесі здійснення адміністративного судочинства; по-друге, створенням засад ефективного реалізації статусу даних суб'єктів, а також їхньої ефективної взаємодії; по-третє, досконалої класифікації суб'єктів адміністративного права є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їхнього потенціалу як загалом, так і кожного окремо [14, с. 267].

На сьогодні найбільш поширеною є класифікація, запропонована В.К. Колпаковим, який визначив такий поділ основних видів суб'єктів адміністративного права: 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють управління цих підприємств, установ, організацій); 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [15, с. 191].

М. Костів за різницею в повноваженнях, структурою та правовими властивостями окремо виділяє державні органи як групу суб'єктів адміністративних правовідносин, при цьому до них науковець відносить органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств та установ. Виходячи з позиції науковця, можемо зробити висновок, що адміністративні окружні суди, які також є органами судової влади, можна вважати суб'єктами адміністративного права [16, с. 31].

Ще однією класифікацією суб'єктів адміністративного права, якій належить вагоме місце в науковій доктрині, є їх поділ на індивідуальних та колективних суб'єктів. Таку класифікацію можна зустріти у працях практично всіх вчених-адміністративістів, у тому числі Д.М. Бахраха, В.В. Галунька, М.В. Лужанського, П.С. Лютікова, О.Ф. Скакун, Т.О. Коломоєць, В.К. Шкарупи тощо. Зокрема, М.В. Лужанський серед колективних суб'єктів адміністративного права виділяє декілька груп: а) власне держава, народ України, нація та етнос; б) центральні органи виконавчої влади: Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади з особливим статусом, Національний банк та інші органи; в) інші державні підприємства, установи та організації, які можуть вже в повному обсязі нести відповідальність за порушення вимог законів України та інших нормативних актів; г) юридичні особи приватного права

[17, с. 103]. Запропонована класифікація прямо не вказує на те, що судові органи є колективними суб'єктами адміністративного права, натомість окремі науковці, зокрема А.О. Кубишкіна та М.І. Шатерніков, у межах своїх дисертаційних досліджень все-таки відносять суди до таких суб'єктів. Так, М.І. Шатерніков робить висновок, що господарські суди є колективними суб'єктами адміністративного права [18, с. 30], а А.М. Кубишкіна робить такий висновок щодо апеляційних судів [19, с. 58]. При цьому науковці акцентують увагу на тому, що суди є суб'єктами адміністративного права, оскільки їх діяльність регулюється нормами адміністративного права. Тим не менш, ми не зовсім погоджуємося із вказаним та вважаємо за необхідне підтримати позицію Т.О. Коломоєць та П.С. Лютікова, які зазначають, що колективному суб'єкту адміністративного права притаманне існування загальних ознак юридичної особи (організаційна та функціональна єдність, самостійність, наявність відокремленого майна тощо), але при цьому акцент під час їх розгляду повинен зміщуватися на специфіку прояву правосуб'єктності, насамперед, у сфері публічного права [20, с. 75].

Зокрема, К.О. Кропивна звертає увагу на те, що, крім правосуддя, окружні, адміністративні суди здійснюють також інші повноваження, одними з яких є повноваження щодо судового контролю. У випадку винесення рішення не на користь органів державної влади або органів місцевого самоврядування як відповідачів в адміністративній справі суд може застосувати свої повноваження щодо судового контролю [21, с. 178]. На думку О.Ф. Андрійко, функція контролю в державному управлінні полягає в: аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причинах цих відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху [22, с. 221]. Тобто окружні адміністративні суди як орган державної влади має право зобов'язати інший орган владних повноважень вчинити дії на користь третьої сторони.

Положення щодо здійснення судового контролю знайшли своє закріплення також у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року. Так, відповідно до статті 9 зазначеного нормативного акта рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб можуть бути оскаржені в суді, а контроль за виконанням судових рішень здійснюють самі ж суди [23].

Утім, лише контролем перелік повноважень окружних адміністративних судів у сфері публічного права також не вичерпуються, однак зазначено достатньо для того, щоб стверджувати, що окружні адміністративні суди загалом є суб'єктами адміністративного права.

Окремі науковці звертають увагу на те, що суди і органи прокуратури також є суб'єктами адміністративного права, оскільки на них, як і на всі інші організації, покладається обов'язок додержуватися пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил [24, с. 648]. Хоча така позиція науковця потребує конкретизації, оскільки суб'єкт адміністративного права наділяється як правами, так і обов'язками, а В.І. П'ятковський акцентує увагу лише на обов'язках.

Висновки. Вивчення положень наукової доктрини та норм чинних нормативних актів держави дозволяють нам зробити висновок, що окружні адміністративні суди займають важливе місце в системі судоустрою України, яке визначається відповідністю організації і діяльності зазначених судових органів принципам територіальності, спеціалізації та інстанційності. Крім того, специфіка повноважень окружних адміністративних судів свідчить про те, що вони не лише здійснюють правосуддя в публічно-правових спорах, але й мають повноваження суб'єктів адміністративного права. Вказане дозволяє віднести окружні адміністративні суди до суб'єктів адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Трачук П.А. Принцип поділу публічної влади в Україні у контексті Європейської традиції права. *Форум права*. 2012. № 1. С. 996–1000.
2. Сердюк В.В. Територіальність як принцип побудови системи судів загальної юрисдикції: нові підходи до реалізації. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Том 12. № 2(33). С. 161–169.
3. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Охотницька Н.В. Поняття і принципи побудови судової системи України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. Вип. 3. С. 12–20.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
6. Нестерчук Л.П. Принцип спеціалізації в побудові судової системи України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Том 2. С. 160–163.
7. Конституція України: Закон України від 26.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої стаття 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002. *Вісник Конституційного суду України*. 2002. № 2.
9. Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. Москва. 2004. 832 с.
10. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2005. 213 с.
11. Старилів Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Ю.Н. Старилів. Москва : Норма. 2002. 728 с.
12. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Дніпропетровськ. 2006. 200 с.
13. Литвин І. Сутність системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 63–66.
14. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 267–272.
15. Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1 / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : «Юридична думка». 2004. 584 с.
16. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Львів : ПП Лукашук В.С. 2006. 152 с.
17. Лужанський М.В. Щодо класифікації суб'єктів адміністративного права. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 49(2). С. 101–104.
18. Шатерніков М.І. Господарські суди у системі суб'єктів адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук ; 12.00.07. Суми. 2017. 207 с.
19. Кубишкіна А.О. Апеляційні суди в системі суб'єктів адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.07. Суми. 2017. 251 с.
20. Коломоець Т.О., Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 73–76.
21. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право*. 2016. Вип. 3/4 (31 32). С. 177–182.
22. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук ; 12.00.07. Київ. 1999. 378 с.
23. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 248.
24. П'ятковський В.І. Державна судова адміністрація України як суб'єкт адміністративного права. *Форум права*. 2011. № 3. С. 648–653.