



ЮРИСДИКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И ПОДСУДНОСТЬ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАНЦЕВ

Виктория КОВАЛЬ

соискатель

Национальной академии внутренних дел

Summary

The article investigates the jurisdiction of the administrative courts of Ukraine. Separate attention is given to the determination of jurisdiction cases involving foreigners.

Carried out an analysis of regulations and legal literature on the investigation of the concept of jurisdiction in general, and administrative jurisdiction in particular. Expands the legal enforcement mechanism Ukraine's obligations contained in international regulations concerning the protection of the rights of foreigners. The necessity of a clear delineation of jurisdiction cases to the courts of administrative jurisdiction. Proposed by amending the legislation to provide real ability of foreigners to protect their rights and freedoms in their relations with public authorities.

Key words: administrative jurisdiction, jurisdiction of the case, administrative legal procedure, features of participation of foreigners in administrative cases.

Аннотация

В статье исследуется вопрос юрисдикции административных судов Украины. Отдельное внимание уделяется определению подсудности дел с участием иностранцев.

Осуществляется анализ нормативных актов и юридической литературы по исследованию понятия юрисдикции в целом, а также административной юрисдикции в частности. Раскрывается организационно-правовой механизм обеспечения выполнения Украиной обязательств, закреплённых в международных нормативных актах относительно защиты прав иностранцев. Обоснована необходимость четкого разграничения подведомственности дел судам административной юрисдикции. Предложено путем внесения изменений в законодательство обеспечить реальную способность иностранцев защитить свои права и свободы во взаимоотношениях с органами публичного управления.

Ключевые слова: административная юрисдикция, подсудность дел, административное судопроизводство, особенности участия иностранцев в административных делах.

Постановка проблемы. Юрисдикция административных судов является весомым элементом более широкого понятия «административная юстиция», которое охватывает урегулированную законом деятельность уполномоченных органов государственной власти, должностных лиц, в том числе судов, по применению установленных в нормативно-правовых актах предписаний, решения правовых споров в сфере публично-правовых отношений.

Вследствие усложнения общественных отношений, появления новых урегулированных правом их сфер, а следовательно, и степени усложнения систем судостроительства (дифференциации подсистем специализированных судов и появления новых, дифференциации и увеличения нормативного массива соответствующего законодательства и т.п.) такая проблема развивается все больше.

Отсутствие ясности в разграничении юрисдикции негативным образом влияет на уровень доступности правосудия. По этому поводу известный французский ученый Ж. Вигье метко отмечал, что сейчас «гражданин все больше и больше ощущает необходимость в существовании гармонии между юрисдикциями. Любое противо-

действие или очевидное противоречие между двумя юрисдикциями может его озадачить и подорвать доверие к правосудию» [1].

Ситуация, когда дела, относящиеся к юрисдикции административных судов, рассматриваются судами общей юрисдикции как административные, ставит под сомнение сам смысл специализации судов, что не в последнюю очередь проявляется при рассмотрении административных дел с участием иностранцев.

Актуальность темы исследования.

На сегодня административные суды еще находятся на этапе формирования, и некоторые их функции выполняют суды общей юрисдикции. Разграничение подсудности дел административным судам является актуальным, поскольку структурное построение системы административных судов и судов общей юрисдикции аналогично, что зачастую приводит к путанице при пересмотре их решений в апелляционном и кассационном порядках.

Следует отметить также, что отсутствие четкости в разграничении юрисдикции негативным образом и весьма существенно влияет на уровень доступности правосудия. Ситуация, когда нарушается фундаментальное правило

отнесения определенного правоотношения к юрисдикции только одного суда, может привести к практике, когда ни один из судов не примет соответствующий спор к своему рассмотрению, или когда спор примут к рассмотрению одновременно несколько судов. При таких условиях возможности лица защитить свое право значительно сузятся. Особенно данный вопрос важен при решении дел с участием иностранцев, поскольку ясно, насколько сложно ориентироваться в законодательстве лицу, не понимающему украинского языка и не знающего законов нашего государства.

Состояние исследования. Сущность административно-юрисдикционной деятельности на общетеоретическом уровне рассматривали в своих работах М.Я. Масленников, А.И. Миколенко, А.П. Шергин и другие ученые, но в своих работах они ставили акцент на деятельности по применению мер административного принуждения, не углубляясь в вопросы деятельности судов по разрешению публично-правовых споров. Учитывая актуальность указанных вопросов, а также участия иностранцев в административном судопроизводстве, много отечественных ученых исследовали их общетеорети-



ческие и прикладные аспекты. Значительный вклад в разработку данной проблематики внесли ученые-юристы, в частности, такие, как В. Аверьянов, В. Андриенко, А. Андриюша, Ю. Битяк, С. Бритченко, Ю. Бузницкий, М. Витрук, О. Кузьменко, А. Малиновская, А. Негодченко, В. Олефир, В. Палько, В. Погорилко, Ю. Рымаренко, И. Серов, С. Чехович и другие. В то же время вопросы участия иностранцев в административном судопроизводстве исследованы недостаточно полно.

Целью и задачей статьи является исследование понятий «подведомственность» и «подсудность», вопросов юрисдикции административных судов Украины, а именно определения подсудности дел с участием иностранцев. Поскольку на практике правильное решение вопроса подсудности дел имеет огромное значение, так как в случае, если решение по делу будет принято судом первой инстанции с нарушением правил подсудности, то оно может быть отменено судом апелляционной или кассационной инстанции с направлением дела в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Изложение основного материала. Общепризнанного подхода к определению юрисдикционной и непосредственно административно-юрисдикционной деятельности в юридической литературе нет. Само понятие «юрисдикция» (от лат. Jurisdiction) в толковых словарях рассматривается, во-первых, как право производить суд или право решать правовые вопросы, во-вторых, как сфера, на которую распространяется такое право.

Из анализа научной литературы исходит, что термин «подсудность» употребляется в нескольких значениях. Так, одни ученые считают, что подсудность – это отнесение подведомственного судам юридического дела соответствующему суду [2, с. 65]. Е.В. Васильковский дает сходное указанному определение: «подсудность в узком понимании этого слова является пространственной компетенцией подобных судов» [3]. С первого взгляда, эта дефиниция вполне верна. Но вызывает замечания словосочетание «пространственная компетенция». Автор фактически сужает понятие подсудности и понимает под ней только так называемую «территориальную подсудность»,

в то время как это является лишь одним из видов подсудности.

Вторая группа ученых определяет подсудность как разграничение компетенции между отдельными звеньями судебной системы и между судами одного звена относительно рассмотрения и решения подведомственных им дел [4, с. 227]. С указанной позицией нельзя согласиться, поскольку разграничение компетенции между отдельными звеньями судебной системы является подведомственностью. Эти два термина, а именно «подведомственность» и «подсудность», необходимо различать. Институт подведомственности позволяет разграничить полномочия судов и других органов, а также полномочия судов всей судебной системы, а подсудность позволяет определить, какой именно суд будет рассматривать конкретный спор.

Более корректной является дефиниция В.И. Тertiшника: «Подсудность – это совокупность дел, подлежащих рассмотрению и разрешению по существу в данном звене судебной системы и в данном конкретном суде этого звена» [5, с. 98].

Таким образом, следует согласиться, что подсудность является средством конкретизации подведомственности дел, отнесенных к ведению суда [6, с. 6].

Правильное понимание и разграничение этих двух понятий имеет большое практическое значение. Если подведомственность позволяет выявить, какой из государственных органов является компетентным в конкретном деле, в том числе с общих судов, то подсудность позволяет разграничить компетенцию между судами одного звена. Установка подведомственности спора является первым шагом в реализации лицом права на обращение в суд с иском заявлением. Следующим шагом будет определение подсудности дела, т.е. установление, каким именно судом определенного звена будет решаться дело по существу. Таким образом, институт подсудности выполняет функцию распределения дел между судами одной специализации в зависимости от закрепленных в действующем законодательстве правил. Именно поэтому нормы данного института должны быть крайне четкими и понятными, а терминология – единообразной во всем процессуальном законодательстве [7].

Одним из важнейших вопросов при подаче искового заявления является правильное определение подсудности дела. В связи с этим каждый процессуальный кодекс Украины содержит специальный раздел или статью с правилами определения подсудности. Кодекс административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) не стал исключением. Раздел 1 КАС Украины посвящен именно административной юрисдикции и подсудности административных дел.

В статье 3 КАС Украины дело административной юрисдикции (далее административное дело) – переданный на решение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе выполнение делегированных полномочий [8].

Рассматривая вопрос подсудности, прежде всего, необходимо определить круг дел, подлежащих и не подлежащих рассмотрению и разрешению в административных судах, т.е. определить подведомственность этих судов. Подведомственность – это круг дел, отнесенных к компетенции административных судов.

Итак, компетенция административных судов распространяется на (ст.17 КАС Украины): 1) споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия; 2) споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы; 3) споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий; 4) споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров; 5) споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных Конституцией и законами Украины; 6) споры относительно правоотношений,



связанных с избирательным процессом или процессом референдума.

Юрисдикция административных судов не распространяется на такие публично-правовые дела: отнесенные к юрисдикции Конституционного Суда Украины; которые предстоит решать в порядке уголовного судопроизводства; о наложении административных взысканий; об отношениях, которые в соответствии с законом, уставом (положением) объединения граждан отнесены к его внутренней деятельности или исключительной компетенции.

Подсудность – это разграничение компетенции между отдельными звеньями судебной системы и между судами одного звена относительно рассмотрения и решения подведомственных им административных дел. Согласно действующему КАС Украины подсудность делится на следующие виды: предметная; территориальная; инстанционная; подсудность по связи дел.

Предметная подсудность административных дел определена ст. 18 КАС Украины. Правила предметной подсудности позволяют определить, административный суд какого звена рассматривает дело по первой инстанции. Предметная подсудность зависит от предмета спора или субъектного состава сторон спорных правоотношений.

В случае, если законом не определена предметная подсудность административного дела, такое дело рассматривается местным административным судом по выбору истца.

Территориальная подсудность административных дел урегулирована ст. 19 КАС Украины, позволяет разграничить предметную компетенцию административных судов одного уровня в зависимости от места рассмотрения дела. Территориальная подсудность определяет, какой конкретно административный суд может рассмотреть конкретное административное дело по первой инстанции.

В случае неопределенности законом территориальной подсудности административного дела такое дело рассматривается местным административным судом по выбору истца.

Инстанционная подсудность административных дел (ст. 20 КАС Украины) позволяет разграничить компетенцию административных судов различного уровня. При выработке правил

инстанционной подсудности должен быть соблюден принцип, по которому одному звену судебной системы должна отвечать одна судебная инстанция.

Подсудность нескольких связанных между собой требований (за связью дел) определена ст. 21 КАС Украины. Истец может заявить несколько требований в одном исковом заявлении, если они связаны между собой и подсудны одному административному суду. Указанная статья применяется также тогда, когда устанавливается, что исковое заявление подлежит рассмотрению административным судом, рассматривающим другое связанное с ним административное дело. Таким образом, создаются лучшие условия для исследования всех фактических материалов дела, исследуются действительные обстоятельства, права и обязанности сторон. Кроме этого, достигается экономия времени и процессуальных средств.

Споры между административными судами о подсудности не допускаются.

Право каждого на обращение в суд предусмотрено в Конституции Украины, а также рядом международно-правовых и внутригосударственных актов Украины.

Так, согласно ч. 2, 3 ст. 55 Конституции Украины права и свободы человека и гражданина защищаются судом. Каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц [9].

Статья 8 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. признает право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его общих прав, предоставленных ему Конституцией или законом [10].

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. закрепляет право на справедливое судебное разбирательство и на эффективные средства правовой защиты. Для обеспечения соблюдения Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней создан Европейский суд по правам человека, который работает на постоянной основе [11].

Частью 6 ст. 6 КАС Украины предусмотрено, что иностранцы, лица без

гражданства и иностранные юридические лица пользуются в Украине таким же правом на судебную защиту, как и граждане и юридические лица Украины. В соответствии со ст. 50 КАС Украины истцом в административном деле могут быть граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, предприятия, учреждения, организации (юридические лица), субъекты властных полномочий.

Граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, их объединения, юридические лица, которые не являются субъектами властных полномочий, могут быть ответчиками только по административному иску субъекта властных полномочий: о временном запрете (остановке) отдельных видов или всей деятельности объединения граждан, о принудительном роспуске (ликвидации) объединения граждан, о принудительном выдворении иностранца или лица без гражданства из Украины; об ограничении реализации права на мирные собрания (собрания, митинги, походы, демонстрации и т.п.), в других случаях, установленных законом.

Что касается подсудности дел с участием иностранцев, а именно в таком вопросе, как дела об обжаловании решений о процедуре предоставления статуса беженца, то такие дела имеют предметную, территориальную и институциональную подсудность.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 18 КАС Украины местным общим судам как административным судам подсудны административные дела о принудительном возвращении в страну происхождения или третью страну и принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы территории Украины.

Частью 1 ст. 183-5 КАС Украины определено, что иски заявлены иностранцев и лиц без гражданства относительно обжалования решений об их принудительном возвращении в страну происхождения или третью страну, а также иски заявлены центрального органа исполнительной власти, обеспечивающими реализацию государственной политики в сфере миграции, органов охраны государственной границы или Службы безопасности Украины о принудительном выдворении иностранцев и лиц без гражданства за пределы территории Украины



подаются в административный суд по местонахождению центрального органа исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере миграции, органа охраны государственной границы или Службы безопасности Украины или по местонахождению пункта временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся на территории Украины.

В Постановлении Пленума Высшего административного суда Украины от 25 июня 2009 года № 1 «О судебной практике рассмотрения споров относительно статуса беженца и лица, нуждающегося в дополнительной или временной защите, принудительного возвращения и принудительного выдворения иностранца или лица без гражданства из Украины и споров, связанных с пребыванием иностранца и лица без гражданства в Украине» 30 сентября 2013 года были внесены изменения. Административные дела о принудительном возвращении в страну происхождения или третью страну и принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы территории Украины предметно подсудны местным общим судам как административным судам (п. 6 ч. 1 ст. 18 КАС Украины). При таких предписаниях судам необходимо учитывать, что административные дела, перечисленные в ч. 1 ст. 183-5 КАС Украины, территориально подсудны также местным общим судам как административным судам по местонахождению центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере миграции, органа охраны государственной границы или Службы безопасности Украины или по местонахождению пункта временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся на территории Украины [12].

Исходя из положений ч. 1, 2 и 3 ст. 18 КАС Украины, предметная подсудность административных дел определяется в зависимости от того, какой субъект властных полномочий является стороной по делу.

Поскольку в спорах о статусе беженца и лица, нуждающегося в дополнительной защите, принудительном возвращении или принудительном выдворении иностранца или лица без

гражданства из Украины и спорах, связанных с пребыванием иностранца и лица без гражданства в Украине, стороной по делу является орган исполнительной власти и другие государственные органы, то в соответствии с ч. 2 ст. 18 КАС Украины такие споры подсудны окружным административным судам, кроме споров относительно обжалования этими лицами решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий о привлечении их к административной ответственности, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС Украины подсудны местным общим судам как административным судам.

Судам следует учитывать, что ответчиками в таких делах могут быть должностные или служебные лица местных органов исполнительной власти по поводу обжалования их действий или бездействия. В таких случаях дела рассматриваются и решаются местным общим судом как административным судом или окружным административным судом по выбору истца (ч. 3 ст. 18 КАС Украины).

Дела относительно решения индивидуального характера, а также действий или бездействия субъекта властных полномочий, которые приняты (совершены, допущены) относительно конкретного физического лица, в соответствии с ч. 2 ст. 19 КАС Украины решаются по выбору истца административным судом по зарегистрированному в установленном законом порядке местожительству (пребыванию, нахождению) этого лица истца, или административным судом по местонахождению ответчика. Если истец не имеет места проживания (пребывание) в Украине, тогда дело решает административный суд по местонахождению ответчика. Если же ответчиком является заграничное дипломатическое учреждение Украины, то такие дела рассматриваются в соответствии с ч. 3 этой статьи окружным административным судом, территориальная юрисдикция которого распространяется на город Киев.

Дела по иску субъекта властных полномочий, по правилам ч. 1 ст. 19 КАС Украины, территориально подсудны судам по месту жительства (пребывания) ответчика.

Выводы. Четкое определение подведомственности дел судам адми-

нистративной юрисдикции является весомым элементом организационно-правовой характеристики данного правового института, так как от четкости их определения в правовых актах, в частности и в КАС Украины, зависит уровень демократичности этого правового института, его реальная способность защищать права и свободы граждан во взаимоотношениях с органами публичного управления.

Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет сделать вывод о целесообразности установления предметной подсудности административных дел по исковым заявлениям иностранцев и лиц без гражданства относительно обжалования решений об их принудительном возвращении в страну происхождения или третью страну, а также исковые заявления центрального органа исполнительной власти, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере миграции, органов охраны государственной границы или Службы безопасности Украины о принудительном выдворении иностранцев и лиц без гражданства за пределы территории Украины окружным административным судом, поскольку специализация такого суда обеспечит более совершенное рассмотрение дел данной категории.

Кроме того, расширенный перечень полномочий административных судов позволяет лицу, права которого нарушены, скорее определиться, в какой суд обратиться за защитой. Также это уменьшит количество споров относительно подсудности определенных категорий дел.

Список использованной литературы:

1. Вігьє Ж. Адміністративна юстиція / Переклад з франц. А. Корнійчука. – К.: Конус-Ю, 2008. – С. 39.
2. Васильєв С.В. Хозяйственное судопроизводство Украины: Учебное пособие. – Харьков: Эспада, 2004. – 408 с.
3. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса. – Москва, 1917 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc2472p/instrum4301/>



4. Цивільне процесуальне право України. – К.: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.

5. Тertyшников В.И. Основы гражданского судопроизводства Украины. – Харьков: Издательство СПДФЛ Вапнярчук Н.Н., 2006. – 639 с.

6. Курс советского процессуально-го права в 2-х т. / Отв. Ред. Мельников А.А. – М.: Наука, 1981. – Т.2. – 634 с.

7. Петренко Н.О. Щодо змісту поняття «підсудність» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/32_PWMN_2009/Pravo/55317.doc.htm

8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – С. 1358.

9. Конституція України від 28 червня 1996 року. // ВВРУ. – 1996. – №30.

10. Загальна декларація прав людини 1948 року // Голос України. – 2008. – № 236.

11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року // Голос України. – 2003. – №3.

12. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» від 25 червня 2009 р. № 1 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – Ст. 106-125.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА КАК ПРЕДМЕТ ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Александр КОВАЛЬСКИЙ,
соискатель

Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The law's influence on economy is one of the key areas of its social activity. The paper attempts to justify the essence of the economic function of law as a phenomenon distinct from the legal form of the economic function of the state. It is shown that the impact of law on the economy is reflected in the establishment of the fundamental rules and principles of the constitutive relations of property and production, while the economic function of the state plays a supporting role and is fragmented. It is also shown that the interaction between law and economics should not dissolve in state intervention in the economic sphere, as well as reduced to the relationship between base and superstructure.

Key words: functions of law, economic function of law, economic function of state, legal form of economic function of state.

Аннотация

Воздействие права на экономику – одно из ключевых направлений его социальной активности. В статье предпринимается попытка обосновать сущность экономической функции права как феномена, отличного от правовой формы реализации экономической функции государства. Доказывается, что воздействие права на экономику выражается в установлении фундаментальных конститутивных правил и принципов отношений собственности и производства, в то время как экономическая функция государства играет вспомогательную роль и носит точечный, фрагментарный характер. Доказывается также, что взаимодействие права и экономики не должно растворяться в государственной интервенции в экономическую сферу, равно как и сводиться к отношениям базиса и надстройки.

Ключевые слова: функции права, экономическая функция права, экономическая функция государства, правовая форма реализации экономической функции государства.

Постановка проблемы. Рассмотрение современного права как механизма преодоления противоречий и конфликтов неизбежно наводит на мысль о его соотношении с теми сферами общественной жизни, которые напрямую определяют содержание и форму этих конфликтов. В первую очередь, – это экономика. Как показывает опыт научных дискуссий последнего столетия, смешение права и экономики, равно как их радикальное разделение, не являются методологически корректными моделями. В этой связи возникает необходимость по-новому рассматривать экономическую функцию права как одно из важнейших направлений правового воздействия.

Актуальность темы исследования состоит в необходимости выработки новых методологических оснований для постижения взаимодействия права и экономики, что требует, в первую очередь, привлечения в право экономической теории.

Состояние исследования. Вопросам экономической функции права се-

годня уделяется внимание как на уровне теории права, так и в рамках экономической теории. В частности, этой проблеме посвятили свои работы А.А. Алпатов, Т.Р. Орехова, Ф.А. Хайек, А.Г. Чернявский, В.В. Анцупов, В.В. Домаков и ряд других исследователей.

Целью и задачей статьи является разработка общетеоретических методологических оснований постижения экономической функции права в новых условиях правового и экономического бытия. Здесь принципиально важным является вопрос о том, насколько оправданным является вмешательство права в экономику, и каковы возможные последствия такого вмешательства.

Изложение основного материала. Система функций современного права – одна из традиционных сфер общетеоретических правовых исследований. Можно утверждать, что в самом широком контексте вопрос о функциях права составляет ядро воззрений о том, чем является право, в чем его суть, каково предназначение, и какую роль оно играет для каждого отдельного