



СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

В. ЮРЧЕНКО,

судья Донецкого апелляционного административного суда,
соискатель кафедры административного права и административной деятельности
Донецкого юридического института МВД Украины

SUMMARY

The article is devoted to the problems of adoption of the administrative proceedings in Ukraine, special attention is paid to the issues of formation and development of the legal institution. Constitutional recognition of the activities of the administrative courts is an important part of administrative justice, development and establishment of administrative proceedings should be considered in the context of the development and establishment of administrative justice in the world, including in pre-revolutionary Russia and the former republics of the USSR. Analysis made of the existing legislation in the context of the chosen topic, appropriate proposals to improve laws and regulations, as well as the author periodization of the development of the administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, procedural administrative law, norms and institutions of the administrative procedural law, the establishment and development.

* * *

Статья посвящена проблемам утверждения административного судопроизводства в Украине, особое внимание обращено на вопросы становления и развития данного правового института. Конституционное закрепление деятельности административных судов является важной составной частью административной юстиции, развитие и становление административного судопроизводства следует рассматривать в контексте развития и становления административной юстиции в мире, в том числе в дореволюционной России и бывших республиках СССР. Проанализировано положение действующего законодательства в контексте избранной тематики, разработаны соответствующие предложения по усовершенствованию нормативно-правовых актов, а также предложена авторская периодизация развития административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальное административное право, нормы и институты процессуального административного права, становление и развитие.

Постановка проблемы. Становление и развитие административного судопроизводства в Украине, представляет особое внимание в современной административно-правовой как науке, так и практике. Урегулированная законом деятельность административных судов – административное судопроизводство является составной частью административной юстиции. Именно поэтому развитие и становление административного судопроизводства следует рассматривать в контексте развития и становления административной юстиции в мире, в том числе в дореволюционной России и бывших республиках СССР. Создание, а также обеспечение надлежащей работы важной составляющей судебной системы Украины является одним из важных направлений в реформировании украинской судебной системы, предложенная периодизация развития административного судопроизводства позволяет детально разобраться в избранном направлении исследования.

Актуальность темы исследования. Построению демократической и правовой Украины способствует становление и развитие административной юстиции. Административные суды являются доступным и эффективным инструментом защиты прав, свобод и интересов человека от нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Введение административной юстиции в Украине свидетельствует о перестройке судебной власти в соответствии с международными обязательствами и определяет дальнейшую политику

государства для создания действенного механизма реализации конституционных прав граждан.

Состояние исследования. Вопросы развития административной юстиции исследовали в XIX в. французские ученые: А. Макарель, Т. Дюор, Г. де Ж.-Рондо, Батби, Бартеlemi, М. Ориу, Ж. Ведель, Г. Брэнбан, М. Лесаж. Значительный вклад в научное обоснование административной юстиции принадлежит ученым Германии: Р. Гнейсту, Л. Штейну, О. Майеру. В дореволюционной и послереволюционной России проблемой развития административной юстиции зани-

мались такие выдающиеся ученые как И. Андреевский, Н. Куллеский, И. Тарасов, Н. Коржунов, С. Корф, Р. Гнейст, В. Гессен, С. Завадский, Л. Зайдеман, Е. Васьковский, А. Евтихийев, А. Елистратов, В. Кобалевский, М. Загряцков. В 60-е годы изучение и развитие института административной юстиции осуществляли ученые советского права: В. Лория, Н. Селищева, В. Ремнев, Д. Чечот, последователями которых были специалисты в области конституционного и административного права: Д. Бахрах, В. Бойцова, Н. Хаманеева, Ю. Стариков, М. Студеникина, Ю. Тихомирова и другие.

Целью предложенной вниманию работы является анализ юридической природы становления и развития административного судопроизводства в Украине и система административных судов как юридического института, а также разработка соответствующих практических рекомендаций.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи: проанализировать научные работы и состояние действующего законодательства, а также разработать соответствующие предложения по усовершенствованию законодательства в избранной сфере.



Изложение основного материала. По мнению В.М. Кампо «доктрина административной юстиции имеет свою глубокую историю, правовую идеологию и культуру. Ее истоки можно найти в Великих литовских уставах XVI в., а в модернистской колониальной истории Украины – в судебной реформе Российской империи 1864 года. В период национально-освободительной борьбы 1917-1921 годов украинская доктрина административной юстиции заявила о себе как о самостоятельном элементе украинской правовой жизни».

На территории Украины история административной юстиции берет свое начало с XVI-XVII вв., а в XVIII-XIX вв. она получила импульс для активного развития. Как отмечает исследователь С.С. Козлов, «история украинского административной юстиции берет свое начало с XVI-XVII вв. сразу же после Переяславской Рады. Именно в это время в Московском государстве, с перерывами в деятельности, функционировал Челобитный приказ – важнейшее правительственное учреждение в системе московского государственного управления. Он выполнял следующие функции: принимал челобитные (иски частных лиц) на решения должностных лиц – дьяков, воевод и др.); накладывал взыскания на тех, кто был виновен в административных проступках; контролировал деятельность других правительственных учреждений [1, с. 135-141].

На протяжении XVIII-XIX вв. появляются новые элементы административной юстиции, которые находят свое развитие в «надзоре», который представляли Сенат и прокуратура – органы, принимавшие жалобы на чиновников и осуществляющие контроль над их деятельностью. Уже в начале 60-х годов XIX в. некоторые из членов Государственной думы окончательно приходят к выводу, что в стране «ощущается недостаток в таких местных учреждениях, которые могли бы правильно, беспристрастно и без замедления разрешать споры, возникающие по делам управления». И, что интересно, уже через десять лет в государстве такие учреждения осуществляли деятельность в каждой губернии.

Функции высшего органа административной юстиции принадлежали Сенату, в работе важную роль которого играл его Первый департамент, поскольку именно он ведал административными судебными делами: рассматривал жалобы между гражданами и властью, решал споры органов власти между собой. В Сенат подавались жалобы на постановления финансовых органов, на неправильное привлечение отдельных лиц к отбыванию государственных повинностей, жалобы государственных служащих на лишение их пенсии, на низкую заработную плату и т. п. Кроме того, Первый департамент Сената был судебной апелляционной инстанцией на решения, принимавшиеся административными коллегиями губернских судов» [2, с. 4].

М.Д. Загряцков отмечал, что «особый порядок рассмотрения судебно-административных споров был обусловлен не тем, что у них одной стороной является привилегированный субъект права – администрация, а тем, что действия агентов власти, которые дают основания для судебного спора, включают в себя своеобразные элементы, которые не охватываются ни гражданской, ни уголовной юстицией. Эти специфические правонарушения объединяются термином «административная неправда». Административная неправда отличалась от других неправомерных действий и юридическими последствиями, которые ею вызывались. Если уголовное деяние через соответствующий процесс влечет за собой наказание, если гражданское правонарушение также через процесс, имеет своим следствием восстановление нарушенного права, то юридическим следствием правонарушения, вызванного административной деятельностью, является отмена или исправление административного акта» [3, с. 4-5].

Ученые единодушны в вопросе становления и развития административной юстиции в Украине – начало XX века. В 1917 году Временным правительством принимается закон о создании суда по административным делам. Согласно этому закону в каждый уезд назначался административный судья, а в губернских городах

функционировали административные отделения при окружных судах. Административные судьи рассматривали споры между государственными органами и органами самоуправления, а также общественными организациями.

Эта практика долгое время сохранялась и в советском государстве. В 1918, 1924, 1936, 1977 годах принимались Конституции СССР и советских республик, в которых было закреплено право граждан на обжалование действий и решений государственных органов, но большая часть жалоб рассматривалась различными государственными органами: министерствами, ведомствами, исполкомами, администрацией учреждений и предприятий, а также партийными комитетами.

Статьей 62 Конституции Украинской Народной Республики 1918 года установлено, что судебная власть в рамках гражданского, уголовного и административного законодательства осуществляется исключительно судебными органами. При этом административно-юрисдикционная деятельность административных органов осуществлялась в соответствии с законом [4].

Статьей 42 Закона о временном государственном устройстве Украины гетмана Скоропадского (1918) определено, что «Генеральный Суд Украинского Государства представляет собой высшего хранителя и защитника закона и Высший Суд Украины по делам судебным и административным».

Проектом Основного Государственного Закона УНР в период существования Директории (1920) предусматривается введение в судебную систему Украины Высшего Административного Суда. Этот суд должен был рассматривать и решать, придерживаясь судебного порядка, вопросы о законности распоряжений административных органов и органов самоуправления.

В Украине, в составе созданного в 1922 году Советского Союза, получили дальнейшее развитие отношения административной ответственности. В 1923 году Институтом советского права в Украине разработан проект



Положения о Верховном административном суде и об областных и губернских административных судах республики.

27 июля 1927 года Всеукраинский центральный исполнительный комитет и Совнарком УССР издали постановление «О предоставлении административным органам права принимать меры административного воздействия за маловажные правонарушения» [5]. Согласно данному Постановлению для освобождения судебных учреждений от маловажных уголовных дел и ускорения их решения, изменив часть вторую Уголовного Кодекса НКВД УССР, административным отделам окружных исполнительных комитетов и районным исполнительным комитетам было предоставлено право принимать меры административного воздействия за определенные маловажные правонарушения.

Впоследствии эти нормы вошли в Административный Кодекс УССР, который был утвержден ВУЦИК 12.10.1927 и введен в действие с 01.02.1928, его положения позволяли обжаловать важные меры, направленные на выполнение распорядительных актов управления [6]. Административный кодекс состоял из трех разделов, одним из них был раздел: «Порядок обжалования действий местных государственных органов». В дальнейшем указанный Административный Кодекс УССР стал прообразом Кодекса об административных правонарушениях.

7 октября 1977 года вступила в силу принятая Верховным Советом СССР Конституция СССР, которая имела наибольшее значение для развития административной юстиции. Статьей 58 Конституции было установлено, что «Граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом. Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суде. Граждане СССР имеют право

на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» [7].

В Конституции УССР, принятой в 1978 году, указанные права граждан были изложены аналогично [8]. Завершением становления административной юстиции советского периода стало принятие 30 июля 1987 года Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, причинивших вред гражданам». До принятия этого закона граждане имели право на судебную жалобу лишь в случаях, указанных в специальных актах. Это право было расширено Законом СССР № 719 от 2 ноября 1989 года «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, которыми нарушались права граждан». Статьей 1 этого Закона установлено, что гражданин вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями органа государственного управления или должностного лица нарушены его права [9].

С 1 января 1964 года введен в действие Гражданский процессуальный Кодекс РСФСР, который действовал до 01.09.2004. В главе 29 (введена в действие с 01.01.1988) установлен порядок рассмотрения судом дел, возникающих из административно-правовых отношений: жалоб на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий; жалоб на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющих права граждан, по заявлениям прокурора о признании правового акта незаконным, о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию (п.п. 2, 3, 4 ст. 236 ГПК УССР), и указано, что суд рассматривает и другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, отнесенных законом к компетенции судов.

Таким образом, рассмотрение дел административной юрисдикцией

осуществляется в форме гражданского судопроизводства. Принятые Декларация о государственном суверенитете Украины (16.06.1990) и Акт провозглашения независимости Украины (24.08.1991) продолжают наработанные административно-правовые отношения, а также обуславливают необходимость проведения судебно-правовой реформы.

28 апреля 1992 года Верховной Радой Украины утверждена Концепция судебно-правовой реформы, которой в Украине вводится административное судопроизводство. В разделе III «Формирование судебной власти» предложено ввести административное судопроизводство, целью которого является рассмотрение споров между гражданином и органами государственного управления. Предусмотрено, что на уровне района будут осуществлять судопроизводство административные судьи, организационно входящие в состав районных (городских) или межрайонных судов. В областных судах планировалось создать судебные коллегии по административным делам как суды первой и апелляционной инстанции. В Верховном Суде Украины предложено ввести в действие коллeгию по административным делам как суд апелляционной и кассационной инстанции. В ходе судебной реформы решено суды по административным делам выделить в отдельную систему [10].

С принятием указанной Концепции ученые и практики связывают начало процесса создания системы административных судов. 28 июня 1996 года Верховным Советом Украины принимается Конституция Украины, в которой частями 1 и 2 ст. 55 закреплено, что «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».

Решением Конституционного Суда Украины от 25.11.1996 № 6-зп по делу № 18/1148-97, дано официальное толкование установленной нормы права и определено, что «часть вторую ст. 55 Конституции



Украины необходимо понимать так, что каждый, то есть гражданин Украины, иностранец, лицо без гражданства имеет гарантированное государством право обжаловать в суде общей юрисдикции решения, действия или бездействие любого органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных и служебных лиц, если гражданин Украины, иностранец, лицо без гражданства считают, что их решение, действие или бездействие нарушают или ущемляют права и свободы гражданина Украины, иностранца, лица без гражданства или препятствуют их осуществлению, а потому нуждаются в правовой защите в суде. Такие жалобы подлежат непосредственному рассмотрению в судах независимо от того, что принятым ранее законом мог быть установлен иной порядок их рассмотрения (обжалование в орган, должностному лицу высшего уровня в отношении того органа и должностного лица, принявшие решение, совершили действия или допустили бездействие). Подача жалобы в орган или должностному лицу высшего уровня не препятствует обжалованию этих решений, действий или бездействия в суде» [11].

Указом Президента Украины от 22.07.1998 № 810/98 одобрена Концепция Административной реформы в Украине, согласно которой одним из средств осуществления административной реформы в Украине определено: «... создание правовой базы для полноценного внедрения в Украине такой формы судебной защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти как административная юстиция. Должно быть предусмотрено поэтапное формирование Высшего административного суда Украины, а также апелляционных и местных административных судов. Процедуры рассмотрения дел в этих судах должны быть урегулированы отдельным Административно-процессуальным кодексом Украины. Эффективное правовое, сопровождение административной реформы предусматривает дальнейшую систематизацию административного законодательства, прежде всего путем его кодификации» [12].

Законом Украины «О судоустройстве Украины» от 7 февраля 2002 года № 3018 установлено, что «Судебная власть реализуется путем осуществления правосудия в форме гражданского, хозяйственного, административного, уголовного, а также конституционного судопроизводства. Юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве» [13].

Вышеупомянутым Законом Украины Верховная Рада Украины утвердила систему административных судов, которая зафиксирована в Концепции 1992 и 1998 годов. Верховным Советом Украины 06.07.2005 г. принят, а с 01.09.2005 г. введен в действие Кодекс административного судопроизводства Украины [14], со вступлением в силу которого, в стране административное судопроизводство стало самостоятельным видом судопроизводства.

Вместе с тем, процесс создания системы административных судов в Украине осуществлялся медленно, так в сентябре 2005 года создана Судебная палата по административным делам Верховного Суда Украины, и лишь в марте 2009 года начата работа всей системы административных судов в Украине. По состоянию на конец 2011 – начало 2012 года треть вакансий судебных должностей в административных судах всех инстанций еще не была заполнена.

Выводы. Исходя из выше предложенного, полагаем, что периодизация становления и развития административной юстиции (судочинства) имеет следующие периоды: первый – зарождение административной юстиции (16 ст.); второй – дореволюционный период (начало 18 ст. – 1917 г.); третий – советский (1917-1990 гг.); четвертый становление судебной власти в независимой Украине (1991-1996 гг.); пятый – 1996 г. – по настоящее время (период активного развития административного судопроизводства).

Автор считает, что в рамках указанной периодизации удастся лучше разобраться в предмете исследования, вместе с тем признает, что и какая либо иная периодизация имеет право на существования. Станов-

ление административной юстиции – это требование времени, и оно является одним из наиболее значимых событий на пути проведения судебной реформы, т. к. административная юстиция является одним из важнейших инструментов защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц в отношениях с органами государственной власти путем осуществления судебного контроля.

Список использованной литературы:

1. Козлов С. С. Правовая природа и организация административного судопроизводства: из опыта зарубежных стран / С. С. Козлов // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 2. – С. 135-141.
2. Административная юстиция как пример демократического судопроизводства: исторический экскурс и перспективы» // Юридическая газета № 20 (56) от 31.10.2005. – С. 4.
3. Гриценко И. Институт административной юстиции и право жалобы в трудах М.Д. Загряцкова / И. Гриценко // Юридические науки. – Вып. № 80. – 2009. – С. 4-5.
4. Конституция Украинской Народной Республики (Устав о государственном устройстве, правах и вольностях УНР) от 09.01.1918 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakoni.com.ua/?q=node/3>
5. Постановление «О предоставлении административным органам права принимать меры административного воздействия за маловажные правонарушения» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pidruchniki.ws/1429011447565/pravo/genezis_stanovlennya_administrativnogo_protsezu
6. Административный Кодекс УССР, который был утвержден ВУЦИК 12.10.1927. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html
7. Конституция Союза Советских Социалистических Республик: Принята внеочередной седьмой сессией Верховного Совета СССР девятого со-



зывает 7 октября 1977 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: nau.kiev.ua

8. Конституция УССР 1978 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>

9. О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, которыми нарушались права граждан Закон СССР № 719 от 2 ноября 1989; Козлов С.С. Правовая природа и организация административного судопроизводства: из опыта зарубежных стран / С. С. Козлов // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 2. – С. 135-141.

10. О Концепции судебно-правовой реформы в Украине: постановление Верховной Рады Украины от 28.04.1992 г. № 2296-Х11 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

11. Решение Конституционного Суда Украины от 25.11.1997 года № 6-зп (дело N 18/1148-97) по делу по конституционному обращению гражданки Дзюбы Галины Павловны относительно официального толкования части второй статьи 55 Конституции Украины и статьи 248-2 Гражданского процессуального кодекса Украины. // Официальный вестник Украины. – 2003. – № 28 от 25.07.2003, стр. 100, статья 1377.

12. Указ Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» // Официальный вестник Украины. – 1999. – № 21 от 11/06/1999, стр. 32, реестр. код 7616/1999.

13. О судоустройстве Украины: Закон Украины от 7 февраля 2002 № 3018. // Ведомости Верховной Рады Украины от 12.07.2002. – 2002. – № 27. – Ст. 180.

14. Кодекс административного судопроизводства // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ-ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ

И. ЯМКОВАЯ,

старший преподаватель кафедры правоведения
Горловского регионального института университета «Украина»

SUMMARY

This article is dedicated to clarifying the essence and peculiarities of administrative and legal regulation of taxation of natural persons-entrepreneurs in Ukraine. The taxation is one of the means of the state regulation of entrepreneurial activity in Ukraine, which influences on such as economic categories: the state budget, pricing, revenues and expenses budget, the amount of financial assistance to economic entities, government loans. The purpose of the article is to identify the peculiarities of administrative and legal regulation of taxation of entrepreneurial activity of natural persons in Ukraine. The current legislation of Ukraine in this sphere is analyzed. The lacks of this regulation are opened and recommendations relating to the improvement of administrative and legal regulation of taxation of the entrepreneurial activity are formulated.

Key words: administrative and legal regulation, natural persons-entrepreneurs, taxation.

В статье рассматриваются сущность и особенности административно-правового регулирования налогообложения деятельности физических лиц-предпринимателей в Украине. Налогообложение является одним из основных средств государственного регулирования предпринимательской деятельности, которое влияет на такие экономические категории, как государственный бюджет, ценообразование, доходы и расходы бюджета, размер финансовой помощи субъектам хозяйствования, государственные займы. Проанализировано действующее законодательство в сфере налогообложения. Цель статьи – изучение особенностей налогообложения физических лиц-предпринимателей в Украине, выявление существующих проблем и предоставление предложений по их устранению с целью совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, физические лица-предприниматели, налогообложение.

Постановка проблемы. Налогообложение является одним из основных средств государственного регулирования деятельности физических лиц-предпринимателей в Украине, которое имеет огромное значение в создании благоприятных условий для развития предпринимательства. Налоги считаются основным звеном экономических методов воздействия государства на деятельность предпринимателей, так как они влияют на такие финансовые регуляторы, как государственный бюджет, цены, денежное обращение, размер финансовой помощи субъектам хозяйствования, государственные займы и т. п. Физическое лицо-предприниматель считается налогоплательщиком, если осуществляет деятельность, которая, в свою очередь, является объектом налогообложения, и на него возложена обязанность по уплате налогов и других обязательных сборов в бюджет всех уровней, взимаемых с налогоплательщиков в соответствии с Налоговым кодексом Украины (далее – НК Украины) [1].

Актуальность темы. В переходный период от административно-командного управления к регулированию экономики роль налогов в механизме государственного регулирования становится первосте-

пенной. От налоговой системы зависит переход экономики в качественно новое состояние, а также результативность и эффективность ее функционирования. Приоритетным направлением государственной политики Украины