

УДК 342.95 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.15>

ПРОБЛЕМИ ВИДІЛЕННЯ КРИТЕРІЇВ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Гришук А.Б.,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-6289-6656

Проць І.М.,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121

Гришук А.Б., Проць І.М. Проблеми виділення критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві.

У статті на підставі чинного законодавства України розглянуто теоретико-прикладні проблеми виділення критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві. Актуальність дослідження зумовлена тим, що динаміка процесуального законодавства свідчить про пошук найбільш конструктивного варіанта регулювання інституту підсудності. Об'єктом дослідження виступає сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що виникають щодо компетентного суду першої інстанції. Предметом є закономірності виникнення та розвитку адміністративних процесуальних правовідносин щодо підсудності юридичної справи. Методологічну основу склали загальнонаукові та приватнонаукові методи дослідження: функціональний, формально-юридичний, правового прогнозування та інші. Зазначено, що підсудність має бути залежною від складових частин позову, тобто від його елементів. Як наслідок, критеріями підсудності можуть виступати спосіб захисту права і об'єкт спору, підстава позову та сторони спору. Характер спірних матеріальних правовідносин впливає на встановлення підсудності через правову підставу позову. Елементи позову та вид провадження – необхідні та достатні критерії підсудності у адміністративному судочинстві. Вказано, що необхідність прямої залежності між предметною підсудністю та процесуальною формою розгляду справи. Різна предметна підсудність справ має припускати різний порядок розгляду, оскільки помилка у визначенні підсудності фактично тягне помилковість всієї процесуальної форми. Тільки така залежність може пояснити необхідність існування предметної підсудності. В адміністративному судочинстві необхідно виділити види підсудності суду першої інстанції: суб'єктна, предметна, територіальна. Суб'єктна підсудність передбачає визначення компетентної системи судів. Предметна підсудність представляє диференціацію повноважень судів однієї системи. Територіальна підсудність як вид зберігає зміст і поділ на підвиди. Подальші наукові розвідки повинні бути направлені на дослідження виключної підсудності в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: спір за право, позов, правовідносини, суб'єкти, предметна, територіальна, суб'єктна, підслідність.

Hryshchuk A.B., Prots I.M. Problems of selection of jurisdiction criteria in administrative proceedings.

Based on the current legislation of Ukraine, the article examines the theoretical and practical problems of determining the criteria of jurisdiction in administrative proceedings. The relevance of the study determined by the fact that the dynamics of procedural legislation indicates the search for the most constructive option for regulating the institution of jurisdiction. The object of the study is

the set of administrative procedural legal relations arising in relation to the competent court of first instance. The subject is the regularities of the emergence and development of administrative procedural legal relations regarding the jurisdiction of a legal case. The methodological basis made up of general scientific and private scientific research methods: functional, formal-legal, legal forecasting and others. It noted that jurisdiction must depend on the constituent parts of the claim, that is, on its elements. As a result, the criteria of jurisdiction can be the method of protecting the right and the object of the dispute, the basis of the claim and the parties to the dispute. The nature of disputed material legal relations affects the establishment of jurisdiction due to the legal basis of the claim. The elements of the claim and the type of proceedings are necessary and sufficient criteria for jurisdiction in administrative proceedings. It indicated that there is a need for a direct relationship between subject jurisdiction and the procedural form of case consideration. Different substantive jurisdiction of cases should imply a different order of consideration, since an error in determining jurisdiction actually leads to an error of the entire procedural form. Only such dependence can explain the necessity of subject jurisdiction. In administrative proceedings, it is necessary to distinguish the types of jurisdiction of the court of first instance: subject, subject, territorial. Subject jurisdiction involves determining the competent system of courts. Subject jurisdiction represents the differentiation of the powers of courts of the same system. Territorial jurisdiction as a species retains its content and division into subspecies. Further research should be directed to the study of exclusive jurisdiction in administrative proceedings.

Key words: dispute over the right, lawsuit, legal relations, subjects, subject, territorial, subject, liability.

Постановка проблеми. Динаміка процесуального законодавства свідчить про пошуку найконструктивнішого варіанта регулювання інституту підсудності. Теоретично процесуального права відсутня загальноприйняте уявлення про підсудність та її критеріях. Судження про юридичну важливість критерію підсудності необхідно перевіряти у вигляді зіставлення правил підсудності зі своїми призначенням. Через війну зіставлення можна встановити, чи є правило закономірним даного інституту чи, навпаки, встановлено законодавцем довільно. Від конструктивного рішення на законодавчому рівні спірних питань підсудності залежить ефективність функціонування судової системи, оскільки алгоритм визначення компетентного суду безпосередньо пов'язаний із збалансованим розподілом навантаження на органи судової влади та з реалізацією принципу доступності правосуддя.

Стан опрацювання проблематики. Питання критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві досліджували вчені: В.Б. Авер'янов, Я.О. Берназюк, В.М. Бевзенко, В.Л. Грохольський, А.В. Денисова, М.В. Ковалів, А.М. Колодій, А.Т. Комзюк, О.І. Корчинський, Р.О. Куйбіда, Є.В. Курінний, А.М. Кучук, В.Г. Перепелюк, С.М. Перепьолкін, С.П. Погребняк, С.В. Потопенко, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко та інші. Необхідність підвищення ефективності адміністративного судочинства з урахуванням практика Європейського суду з прав людини ставить питання про проведення теоретико-правових досліджень критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві.

Метою статті є дослідження проблеми виділення критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки передбачає підвищення якості правосуддя, повноцінне забезпечення правового захисту суб'єктивних публічних прав громадян і законних інтересів юридичних осіб, у тому числі за рахунок удосконалення системи підсудності на підставі науково визначених критеріїв [1]. Єдиних підходів до визначення критеріїв підсудності у науці не вироблено, як наслідок, вони відсутні у законодавстві. У наукових роботах на цю тему не запропоновано єдиної класифікації або системи критеріїв підсудності, що ускладнює правове регулювання та практику застосування норм. Факультативно як правові ознаки, з погляду виявлення підсудності розглядають: ціну позову; особливості об'єкта; значимість відносини; ступінь складності.

У ході правотворчості має бути врахована система критеріїв встановлення підсудності. На доктринальному рівні має бути розроблена система основних положень, що дозволяють упорядкувати вирішення питання про розмежування підсудності, що дозволяло конкретизувати та дотримуватись конституційних положень. Необхідність у виробленні критеріїв визнається Конституційним Судом України: відповідно до правових позицій, що мають нормативно-доктринальний

характер, концентрують науково-теоретичні підходи з юридичною практикою, набувають ознак доктрини, що має міжгалузеве значення, у законі, що визначає підсудність справ, мають бути закріплені критерії, які у нормативній формі визначали, в якому суді підлягає розгляду адміністративна справа [2, с. 54].

Для отримання системного ставлення до критеріях підсудності потрібно співвіднести зміст норми про підсудність із змістом кошти захисту права. Цей підхід ґрунтується на думці, що підсудність є властивістю засобу захисту прав і законного інтересу.

Суд має бачити критерії підсудності у конкретній позовній заяві та додатків до неї, тому науковий пошук критеріїв можливий в інституті позову як найбільш розробленому засобу захисту права. Позовна заява в адміністративному судочинстві – юридико-фактична письмова вимога позивача до відповідача про захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3, с. 350]. Родове поняття засіб захисту права у визначенні позову можна зустріти у юридичних словниках, монографіях, навчальних виданнях.

Існує уявлення про те, що позов має ознаку універсальності, зокрема з тієї причини, що його процесуальні моделі можуть бути використані для захисту приватних і публічних прав. Юридична конструкція адміністративного позову використовується практично у країнах Європейського Союзу. Універсальний характер позову дозволяє використовувати як відправну точку у дослідженні зв'язку між засобом захисту права та компетентним судом.

Науковці (О.Г. Костроміна, Г.О. Бабенко) виділяють такі характерні ознаки адміністративного позову: є універсальним засобом реалізації права на судовий захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин; є засобом забезпечення ініціювання позовного провадження та захисту порушеного права в адміністративному судочинстві [4, с. 32].

Зіставлення норм про підсудність зі змістом позову дає можливість виявити: діючі критерії підсудності, але це не свідчить про їхню ефективність, вірність або, навпаки, хибність; для перевірки ефективності критеріїв підсудності є доцільним розглянути їх у контексті призначення інституту підсудності; регулювання, щодо безперечних елементів позову, що дасть змогу структурувати норми підсудності відповідно до критеріїв.

Аналіз складових частин норм про підсудність з погляду пошуку згадки про елементи позову дозволяє говорити, що в гіпотезі та диспозиції таких норм зустрічаються ознаки можливих предметів позову, юридичні факти та сторони спору. У даному випадку взято за орієнтири елементи позову: предмет і підставу.

Додатковими елементами називають суб'єкти спору, зміст, спосіб захисту. Під предметом позову розуміється вимога позивача до відповідача чи спосіб захисту права. Крім способу захисту у предмет позову як другий компонент входить об'єкт спору – матеріальне благо, щодо якого виникла спор. Об'єкт спору можна виділити у цивільному та в адміністративному судочинстві.

С.А. Гебеш зазначає, що адміністративний позов як процесуальний документ містить три елементи: предмет позову (благо, яке позивач бажає отримати, звертаючись до суду за захистом, в той час як предметом спору є об'єкт спірних публічно-правових відносин); підстава позову (сукупність підстав, обставин, фактів, що стали причиною виникнення публічно-правового спору, та передумов звернення до адміністративного суду за захистом); зміст позову (викладення вимог і всіх обставин спору із зазначенням позивачем форми судового захисту) [5, с. 217].

Спосіб захисту передбачає відновлення конкретного суб'єктивного права, і така конкретика досягається у вигляді індивідуалізації об'єкта матеріального світу, щодо якого підлягає застосуванню спосіб захисту. У зв'язку з цим предмет позову це поєднання способу захисту та об'єкта спору. У літературі помічено пряму закономірність між предметом позову та підсудністю у послідовності вдосконалення чинного законодавства [6].

Предмет позову є важливим критерієм визначення підвідомчості справи в адміністративному судочинстві, у зв'язку з цим особливо важливий фактор потрібної підвідомчості: залежно від відповідності якому нормативно-правовому акту оспорується, залежить визначення підвідомчості справи юрисдикційному органу.

Розгляд оспорюваного нормативно-правового акта в одному з судових органів виключає розгляд у іншому. У гіпотезах норм предметної та територіальної підсудності у ряді випадків закладено опис способу захисту: про оскарження правових актів, про відшкодування шкоди. Спосіб захисту права або інтересу, що охороняється законом, фігурує в адміністративному судочинстві в нормах про предметну підсудність.

Складність правовідносин породжує ситуації, у яких суд розглядає кілька способів захисту права одночасно. У юридичній літературі при поєднанні позовів прийнято виділяти, зокрема, поєднання вимог (об'єктивне поєднання позовів), яке поділяється на: поєднання вимог позивача та вимог третьої особи; поєднання вимог позивача та вимог відповідача за зустрічним позовом. Можливе поєднання вимог в одному документі у: позовній заяві, зустрічній позовній заяві або заяві третьої особи про вступ у справу з самостійними вимогами. Правила підсудності мають враховувати ймовірність поєднання вимог. Зустрічний позов завжди прямо чи опосередковано пов'язаний із тими правовідносинами, що становлять сутність спору за первісним позовом [7].

Другим елементом позову визнається його підстава. Підстава поділяється на фактичну та правову. Підстава позову розуміється у двох сенсах: факти та норми права, з якими позивач пов'язує вимогу; сукупність фактів і правових норм, відповідно до яких суд встановлює наявність у позивача права на повне або часткове задоволення вимог.

Факти зазначені позивачем будуть передбачуваною підставою позову, часто відмінною від того, що існує насправді, збігається з підставою задоволення судом вимоги позивача, певною мірою з тієї причини, що позов є засобом захисту права, передбачуваного позивачем порушенням.

Відомості про факти викладаються у позовній заяві, яка належить до форми позову. Предмет позову ґрунтується на юридичних фактах.

Подання про фактичну підставу позову доповнюється судженням про те, що до підстави позову мають бути включені юридичні факти, що підтверджують право позивача на судовий захист загалом та у позовному процесі зокрема. У фактичну основу позову включаються факти: правотворчі; що перешкоджають реалізації права; що змінюють право або припиняють право; що свідчать про порушення чи оскарження права чи законного інтересу.

У гіпотезах норм предметної та територіальної підсудності у ряді випадків прописані юридичні факти: вибори депутатів Верховної Ради України; порушення процедури проведення кваліфікаційного іспиту; діяльність філії, представництва тощо.

На відміну від предмета позову юридичні факти містяться у гіпотезі, а й у диспозиції норм про територіальну підсудність. Юридичний факт, що міститься в нормі про підсудність не утворює повної та достатньої підстави позову, а є лише частиною, тому критерієм підсудності виступає не сама підстава позову, а окремий юридичний факт.

Правову підставу можна встановити у позові навіть за відсутності посилань на закон у тексті позовної заяви. Тому правову кваліфікацію спору, запропоновану позивачем, може попередньо перевірити суд у стадії підготовчого провадження, оцінивши галузеву належність спору. Виходячи з цієї класифікації сформульовані деякі діючі норми про підсудність, де як критерії використано правову підставу позову: про відновлення трудових і пенсійних прав [8].

Підсумкову правову кваліфікацію спірних правовідносин дає суд у результаті розгляду та вирішення справи. Правовідносини є критерієм підсудності лише у сенсі галузевої приналежності. Щодо доказів відповідно до чинного законодавства питання суб'єктного складу вирішує позивач, а не суд. Зазначене підтверджується відсутністю механізму заміни позивача та загальним правилом про заміну відповідача, що полягає у отриманні згоди позивача на таку заміну. Щодо суб'єктного складу суд лише перевіряє правильність вибору позивача [9, с. 157].

Сторони спору доцільно визнати елементом позову. З метою визначення підсудності слід брати до уваги такі характеристики особи як громадянство, статус, місцезнаходження. Цей критерій можна конкретизувати шляхом вказівки в законі на такий чинник підсудності як участь у справі іноземної особи.

З урахуванням можливих змін зазначеного переліку ознак сторони спору важливим є момент, за яким ці ознаки перевіряються. У нормах про підсудність трапляються інші характеристики сторін, які є у справі: наявність владних повноважень та рівень влади.

Щодо третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, діє правило підсудності щодо справ. Умова вступу даного виду третіх осіб сформульована на основі одного критерію – предмет спору. Суб'єктний критерій не застосовується.

Останній критерій, використовуваний законодавцем, що викликає ряд критичних зауважень, називається характер спірного правовідносини.

З позиції теорії про критерії підсудності за правовідносинами можна визнати функцію критерію, тільки якщо він входить до елемента позову. На сторінках юридичних наукових видань обговорювалася можливість розглянути матеріальні правовідносини як предмет позову та як його підставу, але спір ведеться не з правовідносин загалом, а щодо конкретної вимоги.

Наприклад, позов про відновлення на роботі відрізнятиметься від позову про стягнення заробітної плати вимогою, а не правовідносинами, правовідносини тут одні. Якщо під предметом позову розуміти правовідносини, з яких позивач виводить вимогу, то індивідуалізувати позов щодо елементів буде складно.

Матеріально-правові ознаки використовуються щодо підвідомчості та підсудності шляхом вказівки на види матеріально-правових спорів чи конкретних категорій справ [10, с. 33].

Характер спірних матеріальних правовідносин визначає спосіб захисту права, що входить у предмет позову. У цьому сенсі характер матеріальних правовідносин може визначати вид провадження – позовне у цивільному та у адміністративному судочинстві. Зокрема, провадження про оскарження нормативного акту спрямоване не на захист, а на охорону суб'єктивних прав.

Переходячи до співвідношення підстав позову та спірних правовідносин, доцільно вказати зокрема, про структуру правовідносини, елементами якої є учасники правовідносин; права та обов'язки, їх взаємозв'язок; реальна поведінка учасників правовідносин у співвідношенні з правами та обов'язками.

Звертає увагу закономірний частковий збіг структури правовідносини з елементами позову: учасники правовідносин виступають сторонами спору; реальна поведінка учасників правовідносини утворює юридичні факти та може входити в основу позову. Найбільше вплив на правовідносини надає права кваліфікація позовних вимог, яку визначає галузева приналежність спору.

Проблема неефективності норми про розмежування підсудності між загальними місцевими судами та господарськими судами, що ґрунтується на характері спірних правовідносин, полягає у тому, що підприємницька та економічна діяльність не співвідноситься безпосередньо з елементами позову. Має значення обставина, що право консервативне, ніж підприємницька діяльність. Право враховує прагнення учасників правовідносин отримати дохід, норми моралі, моральності, політичну та економічну обстановку в країні. Цим пояснюється поширене точкове регулювання компетенції господарських судів у вигляді фіксації у законі переліку справ, сформованого безвідносно до суб'єктного складу та належності до підприємницької діяльності.

Іншим прикладом є роз'яснення Конституційного Суду, де рекомендовано незалежно від характеру правовідносин визначати підвідомчість на підставі суб'єктного критерію [11].

При характеристиці сторін часто звертається увага на їхнє взаємне становище. Властивість спорів про право обумовлено переважно чинниками об'єктивного порядку, зокрема різне взаємне становище учасників публічних відносин. Критерієм підсудності має бути сама характеристика суб'єктів спорів, а вид правовідносин з-поміж них – публічні чи приватні.

Згідно з одним із підходів у сучасній процесуальній теорії суб'єктний критерій, заснований на співвідношенні правового статусу суб'єктів, які беруть участь у спірних матеріальних правовідносинах, називають універсальним, оскільки на ньому може бути заснована єдина концепція правового захисту, її способів та процесуальних форм (судових та несудових). При виділенні виду підсудності, що визначає компетентну систему судів, забезпечується відповідність класифікації підсудності алгоритму пошуку компетентного суду: спочатку позивач здійснює вибір системи судів; потім – ланки судової системи, після чого встановлює місцезнаходження судового органу. Класифікація підсудності суду першої інстанції охоплює суб'єктну, предметну, територіальну.

Рівне співвідношення правового статусу допускає застосування двох способів захисту – державного та альтернативного, що відповідає цивільному процесу. Нерівне співвідношення правового статусу суб'єктів, які сперечаються, передбачає публічне вирішення, що відповідає адміністративному процесу. Законодавче закріплення цього критерію дозволить адекватно вирішити питання справ, які мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства.

Висновки. У процесуальному праву не розроблено критерії підсудності тому чинні правила в адміністративному судочинстві сформульовані довільно. Водночас дослідження критеріїв підсудності доцільно здійснювати у три етапи. З гіпотез правових норм щодо предметної та територіальної підсудності необхідно отримати чинники, що визначають підсудність. Аналіз змісту чинників з позиції вчення про позов та його елементи, з погляду на підсудність, вказує на властивість характерну для засобу захисту права. Групування чинників за елементами позову дозволяє встановити: наявність в одній групі однакових вимог, юридичних фактів, характеристик сторін; використання чинників, які не входять до жодної групи. Зазначений підхід визначення підсудності показує залежність підсудності від складових частин позову як найбільш поширеного засобу захисту права та охоронюваного законом інтересу. Критеріями підсудності можуть

бути спосіб захисту прав і законних інтересів та об'єкт спору, юридичні факти, правова підстава та сторони спору. Характер спірних матеріальних правовідносин впливає на підсудність через правову підставу позову. Елементи позову та вид провадження є необхідні та достатні критерії підсудності в адміністративному судочинстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
2. Єсімов С.С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3 (5). С. 52–57.
3. Гордєєв В.В., Гураленко Н.А. Надмірний формалізм в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 350–353.
4. Костроміна О.Г., Бабенко Г.О. Інститут адміністративного позову: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2021, № 43. С. 28–34.
5. Гебеш С.А. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Ужгород, 2021. 251 с.
6. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 31–35.
7. Шерстюк Г.М. Зустрічний позов у публічно-правових спорах. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2020. № 2 (46). С. 84–90.
8. Аблов Є.В. Особливості підсудності та строків вирішення адміністративних справ, пов'язаних із проходженням публічної служби в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 291–293.
9. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2020. № 27. С. 155–160.
10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Станом на 18 січня 2022. / За заг. ред. Журавльова Д.В. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2022. 440 с.
11. Засади судочинства. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/553-zasady-sudochynstva>.