

УДК 342.95 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.4>

ФОРМАЛЬНІ ПІДСТАВИ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Петелька В.І.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права
та правоохоронної діяльності
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Петелька В.І. Формальні підстави підсудності в адміністративному судочинстві.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто формальні підстави підсудності в адміністративному судочинстві. Об'єктом дослідження виступає сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що виникають щодо компетентного суду. Предметом є закономірності виникнення та розвитку адміністративних процесуальних правовідносин щодо підсудності юридичної справи, яка обумовлена спором у сфері публічного управління. Методологія статті побудована на основі об'єктивності та системності наукового аналізу, що базуються на загальнонаукових і приватно-наукових методах пізнання: діалектичному, історичному, формально-логічному, порівняльно-правовому, структурно-системному та інших методах наукового дослідження. Неповнота та суперечливість правових норм, регулюючих одну з умов реалізації права на судовий захист – питання підсудності, практично створюють перешкоди на шляху застосування правових засобів реалізації цього права. Зазначено, що від конструктивного вирішення на законодавчому рівні спірних питань підсудності залежить ефективність функціонування судової системи, оскільки алгоритм визначення компетентного суду безпосередньо пов'язаний, зі збалансованим розподілом навантаження на органи судової влади та з реалізацією принципу доступності правосуддя. Сфери дії інституту підсудності у адміністративному судочинстві: векторна, предметна, територіальна. Різна предметна підсудність справ має припускати різний порядок розгляду, оскільки помилка щодо підсудності фактично тягне помилковість всієї процесуальної форми. Поняття підсудності цивільних визначається не тільки навколо справ, віднесених законом до розгляду по першій інстанції того чи іншого суду, але обсягом прав і обов'язків конкретного суду розглянути та вирішити справу, а також обов'язком сторін підкоритися діяльності суду, який прийняв справу до свого провадження. Інакше щодо підсудності її зміст повному обсязі розкрито не може. Істотною ознакою підсудності є розмежування компетенції між судами першої інстанції щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи.

Ключові слова: адміністративний спір, критерії, компетенція, нормативно-правовий акт, правопорядок, позов, суд.

Petelka V.I. Formal grounds of jurisdiction in administrative proceedings.

The article, based on current legislation, examines the formal grounds of jurisdiction in administrative proceedings. The object of the study is the set of administrative procedural legal relations that arise in relation to the competent court. The subject is the regularities of the emergence and development of administrative procedural legal relations regarding the jurisdiction of a legal case, which is caused by a dispute in the field of public administration. The methodology of the article is built on the basis of objectivity and systematicity of scientific analysis, which are based on general scientific and private scientific methods of cognition: dialectical, historical, formal-logical, comparative-legal, structural-systemic and other methods of scientific research. The incompleteness and inconsistency of legal norms regulating one of the conditions for the implementation of the right to judicial protection - the issue of jurisdiction, practically create obstacles to the application of legal means of implementing this right. It is noted that the effectiveness of the functioning of the judicial system depends on the constructive resolution of controversial issues of jurisdiction at the legislative level, since the algorithm

for determining the competent court is directly related to the balanced distribution of the burden on the judicial authorities and the implementation of the principle of accessibility of justice. Spheres of action of the institution of jurisdiction in administrative proceedings: vector, subject, territorial. Different subject jurisdiction of cases should assume a different procedure for consideration, since an error in jurisdiction actually entails the error of the entire procedural form. The concept of civil jurisdiction is determined not only around cases assigned by law to consideration in the first instance of a particular court, but by the scope of the rights and obligations of a particular court to consider and resolve the case, as well as the obligation of the parties to submit to the activities of the court that accepted the case for its proceedings. Otherwise, its content regarding jurisdiction cannot be fully disclosed. An essential feature of jurisdiction is the delimitation of competence between courts of first instance regarding the consideration and resolution of a specific administrative case.

Key words: administrative dispute, criteria, competence, regulatory legal act, law and order, lawsuit, court.

Постановка проблеми. Виникнення інституту підсудності обумовлено процесом внутрішньої диференціації судочинства, необхідністю закріплення у процесуальному законодавстві особливостей розгляду специфічної категорії справ – спорів. Підсудність є спеціальною передумовою права на судовий захист. Судження про юридичну важливість критерію підсудності необхідно перевіряти у вигляді зіставлення правил підсудності зі своїми призначенням. Говорячи про підсудність, мається на увазі деякий штучний, тимчасовий стан, існування якого залежить від суб'єкта формування цього режиму. Для нашого дослідження найбільш адекватним є визначення підсудності як основного вираження формальної основи правопорядку – нормативного ладу права, що є ступенем виконання норм позитивного права в рамках конкретного правопорядку. Підсудність, будучи оцінною категорією, не може мати на увазі деяку величину, так само як правопорядок не може бути досконалим.

Стан опрацювання проблематики. Критерії підсудності в адміністративному судочинстві досліджували правознавці: В.Б. Авер'янов, Я.О. Берназюк, В.М. Бевзенко, В.Л. Грохольський, А.Б. Гришук, 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, І.М. Проць, С.В. Потапенко, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко та інші.

Мета дослідження – визначення критеріїв підсудності у адміністративному та цивільному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап реформування правової системи України торкнулися насамперед судової діяльності. У Конституції України судову владу закріплено поруч із законодавчою та виконавчою. Більш як двадцятирічний період економічних, політичних та соціальних перетворень відзначений значними зусиллями держави й суспільства, зроблених у напрямі реформування судової системи.

Інститут підсудності у структурі судочинства перебуває в інстанційному становищі, оскільки він включає норми, що регулюють судову систему та судові розгляди. Ось чому термін «підсудність» використовується у багатьох сенсах. По-перше, він визначає компетенцію певного суду загальної юрисдикції (тобто діапазон кримінальних справ, які мають бути розглянуті та вирішені головним чином цим судом). По-друге, стосовно окремої справи або групи справ це означає, що ця справа відноситься до кола тих справ, які можуть бути розглянуті цим судом у певному складі. Підсудність це сукупність певних властивостей справи, що характеризують приналежність до ведення конкретного суду, який має повноваження розглядати справу по суті як суд відповідної інстанції та в якому складі.

Підсудність не є самостійною підставою правопорядку як умови його формування та розвитку, незважаючи на слова деяких авторів про те, що у вітчизняній юриспруденції ще в радянський період склався та домінує дотепер методологічний підхід, згідно з яким умовою формування та стійкості правопорядку виступає саме підсудність.

Місце норм про підсудність у системі адміністративного процесуального права має бути обумовлено межами їхньої дії залежно від того, чи поширюють вони регулювання на всі види судочинства (загальні норми) чи підлягають застосуванню в окремих видах судочинства (спеціальні норми).

Основним критерієм визначення публічно-правового характеру індивідуалізованих суб'єктивних прав у конкретних правовідносинах виступає критерій їхньої власності приватним особам

як суб'єктам публічного права в площині їх взаємодії з органами публічної влади. Суб'єктивні публічні права приватних осіб – це їх політичні права, а й особисті (цивільні), економічні, соціально-культурні права, у правовідносинах чи з приводу правовідносин з державними та місцевими органами як носіями публічної влади. Приватні особи реалізують у цих правовідносинах свої повноваження. Ці права та відповідні владні повноваження отримують закріплення у нормах публічного права, які стосуються різних галузей права.

Судова влада стосовно до адміністративного судочинства – це форма державної влади, здійснювана місцевим загальним судом на підставі наданих законом повноважень з вирішення віднесених до компетенції публічно-правових спорів, що виникають при застосуванні норм права, реалізація повноважень за допомогою адміністративного судочинства з дотриманням адміністративно-процесуальної форми, що створює підвищені гарантії законності та справедливості прийнятих судами судових актів [1, с. 159].

Чинне законодавство ґрунтується на використанні сторони спору як критерій для поділу справ на адміністративні та цивільні. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) позивачем за загальним правилом є фізичні та юридичні особи, а відповідачами виступають органи влади та посадові особи [2]. У випадках, названих у КАС України, у статусі позивача чи відповідача може буди інший суб'єкт права.

З відокремленням адміністративного судочинства із Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) пішла практично вся предметна підсудність, що ґрунтується на суб'єктах спору [3]. Однак механічне перенесення правил в інший кодифікований нормативно-правовий акт не усунув проблеми правового регулювання.

Позови про оскарження нормативно-правових актів розподілено за рівнем влади – місцеве самоврядування, місцева та державна влада. Пошук компетентного суду ґрунтується на встановленні відповідності між якісними характеристиками юридичного конфлікту та положеннями закону. Норми права про підсудність повинні відображати такі якісні характеристики, якими має будь-який юридичний конфлікт. Потрібно взяти до уваги, що, по-перше, процес ініціюється волею зацікавленої особи у вигляді подання позовної заяви.

По-друге, в теорії процесуального права склалося уявлення у тому, що позовна заява виступає формою, а позов – змістом засоби захисту права. Норма права про підсудність має відбивати характеристики засобу захисту права.

Особливо цікавою є ситуація щодо медіа (засобів масової інформації), оскільки їхня діяльність може бути припинена судом за позовом органу реєстрації, у свою чергу органи реєстрації різняться. Територія розповсюдження продукції має значення при реєстрації, яку проводить державний орган виконавчої влади, якщо продукція призначена на території двох та більше областей; місцевий орган виконавчої влади реєструє медіа, що розповсюджується переважно у межах однієї області.

Виходить, що правило предметної підсудності виявляється зручним позивачу, що є допустимим для територіальної підсудності, але не повинно враховуватися при встановленні предметної підсудності. До ухвалення закону «Про медіа» такий параметр справи, як сфера поширення засобу масової інформації був критерієм територіальної, а предметної (родової) підсудності – якщо фактична територія розповсюдження засобу масової інформації не збігається з територією, зазначеною в реєстраційних даних, підсудність справ про припинення діяльності медіа слід визначати, виходячи з реєстраційних даних, оскільки зміна території поширення медіа по відношенню до зазначеної під час реєстрації допустимо лише за умови перереєстрації медіа [4]. Верховним Судом та окружними адміністративними судами розглядаються справи про відміну реєстрації кандидата, при цьому відмінність зводиться до статусу кандидата (висування по одномандатному округу або за списком). Норми КАС України сформульовані на продовження вимог Виборчого кодексу України, де перераховані підстави для скасування реєстрації кандидата судами обох рівнів. Додатковим аргументом виступає правило про те, що всі кандидати мають рівні права і несуть рівні обов'язки [5].

Історичний досвід свідчить, що найактивніше сторона спору використовувалася законодавцем як критерій родової підсудності за часів до набуття Незалежності. Повноваження обласного суду були засновані на колі осіб та мали тенденцію до розширення. Закон називав великий перелік установ та органів, справи яких розглядалися в обласному суді: за позовами до окружних виконавчих комітетів, справи, крім віднесених до ведення народного суду, за позовами державних

установ та підприємств, кооперативних організацій республіканського чи загальносоюзного значення, державних чи змішаних акціонерних товариств, державних установ і підприємств місцевого (не нижче за обласне) значення, що не перебувають у віданні місцевого, обласного виконавчого комітету; або стороною справи, крім віднесених до ведення народного суду [6].

Із запровадженням чинного ЦПК України предметну підсудність Верховного Суду та окружних судів було окреслено через зацікавлену особу. Така тенденція збережена у КАС України. Викладене регулювання викликає чотири значні проблеми. По-перше, правила родової підсудності дають привід засумніватися у самостійності судової влади та незалежності суддів. Ці правила жорстко прив'язують категорію справ до рівня органів інших гілок влади. Така ретельна вивірка компетенції судів згідно з ієрархією інших систем державних органів є антиконституційною. По-друге, існуючі судові інстанції перевантажені функціями. Наприклад, Верховний Суд змушений розглядати справи за першою, другою, третьою, наглядовою інстанціями, а також через нові обставини. За цих умов організувати високоінтелектуальну роботу з абстрактною правовою матерією важко, бо суд пов'язаний власною практикою вирішення конкретних не найважливіших у державі справ. Створенням нових апеляційних та касаційних судів частково вирішено зазначену проблему, проте поєднання функцій зберігається в окружних та у Верховному Суді [7].

Відправлення правосуддя включає три основні функції: розгляд справи по суті, перевірка законності рішень, що виносяться до набрання законної сили, перевірка законності рішень, що набрали законної сили. Відповідно до цього відбувається формування правового статусу судових органів. Одні з них наділяються повноваженнями на розгляд справ по суті, інші – на перевірку судових рішень, які не набрали чинності, треті – на перевірку судових рішень, які мають законну силу. При такому поділі між судовими органами не допускається змішування функцій і повноважень, що їм надаються. Їхня компетенція суворо індивідуальна та цілеспрямована. Характер виконуваних функцій з відправлення правосуддя визначає специфіку процесуальних зв'язків, що виникають з їх приводу.

Суд другої інстанції не входить у відносини, що склалися у провадженні суду першої інстанції. Він стає самостійним учасником двох груп процесуальних відносин: між ним та особами, які беруть участь у справі, і між ним і нижчим судом. Теоретично обґрунтований поділ слід витримувати, тим більше що до того немає перешкод з позиції критеріїв підсудності. Справи, що розглядаються Верховним Судом, відомі нижчим судам з погляду предмета позову. Внаслідок розширення сфери дії інституту підсудності у цивільному та адміністративному судочинстві необхідно виділити такі види підсудності суду першої інстанції: векторна (суб'єктна), предметна (родова), територіальна.

Векторна (суб'єктна) підсудність передбачає визначення компетентної системи судів (адміністративні суди, місцеві загальні суди, господарські суди). Предметна (родова) підсудність має на увазі диференціацію повноважень судів однієї системи. У складі предметної підсудності слід виділяти виняткову предметну підсудність, яку мають судові органи. Територіальна підсудність як вид зберігає традиційний для процесуальної науки зміст і поділ на підвиди.

До виняткової предметної (родової) підсудності відносяться справи, що розглядаються Верховним Судом, Вищим судом з питань інтелектуальної власності, та деякі спори, підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Винятковість підсудності таких справ полягає у концентрації певних спорів в одному суді (Вищим судом з питань інтелектуальної власності має статус спеціалізованого суду); без необхідності регулювати територіальний розподіл справ через зазначення найменування судового органу в законі.

Підсудність має бути залежною від складових частин позову, тобто від його елементів. Як наслідок, критеріями підсудності можуть виступати спосіб захисту права та об'єкт спору, підстава позову (юридичні факти та правова підстава) 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 цивільному та адміністративному судочинстві.

Є необхідність прямої залежності між предметною (родовою) підсудністю та процесуальною формою розгляду справи (від окремих процесуальних особливостей розгляду справи до виду провадження). Різна предметна підсудність справ має припускати різний порядок їх розгляду, оскільки помилка щодо підсудності фактично тягне помилковість всієї процесуальної форми. Тільки така залежність може пояснити необхідність існування предметної (родової) підсудності.

На основі таких критеріїв підсудності, як спосіб захисту права, об'єкт спору, юридичний факт, сторона спору, можна вирішувати проблеми, пов'язані з конкуренцією норм різних видів територіальної підсудності в одній справі (наприклад, двох норм виключної підсудності, підсудності зустрічного позову та договірної підсудності).

А. Кожевников зазначає, що територіальна підсудність визначається місцем проживання або перебування відповідача, місцем знаходження об'єкта спору, або іншими критеріями, встановленими законодавством. Проте, під час воєнного стану, коли нормальне функціонування державних інституцій порушене, ці критерії можуть бути неефективними або навіть неможливими для застосування [8, с. 68].

На думку А. Грищук і І. Проць, 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. 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 [9, с. 98-99].

Формальні підстави підсудності слід розглядати:

— саме існування формальних підстав підсудності продиктовано природою права, що виражається у перманентному прагненні оформити відносини з метою наочності та обґрунтованості подальшого регулювання. Формальні підстави – це, насамперед, умови легальності та стійкості правового порядку. У цьому першою і базовою формальною підставою є нормативний устрій права. Місце нормативного ладу права у системі підстав підсудності підтверджує факт належності права до нормативним регуляторам, покликаним впорядкувати життя суспільства. Роль нормативного ладу різних видах підсудності залежно від форми права різна;

– під час розгляду питання о підставах підсудності не можна обминути проблему законності, що є їх безпосереднім виразом. Будучи оцінною категорією, підсудність не може бути самостійною підставою, що є скоріше наслідком, ніж умовою. Проте, за підсудністю можна будувати висновки про формальні характеристики конкретного правопорядку;

– характеризуючи підстави підсудності як базові умови щодо легальності та стійкості судової системи, відводимо підсудності (як стану, що характеризує рівень виконання у суспільстві вимог позитивних правових норм) окреме місце та визначаємо як вираження формальних підстав правопорядку;

– підсудність не слід визначати як основу системи судоустрою через оцінний характер аналізованої категорії, може виступати у ролі самостійної підстави правопорядку, сприймається як базова правова цінність суспільства. У такому разі підсудність буде елементом змістовних підстав правопорядку.

Адміністративне судочинство покликане захищати права, свободи та законні інтереси громадян від незаконних дій з боку органів влади. При цьому передбачається особливий процесуальний порядок, що дозволяє поєднати приватні та публічні інтереси при дотриманні основних правил і принципів здійснення правосуддя [10, с. 35].

У правовій демократичній державі підсудність справ є одним із процесуальних інститутів, пов'язаних із забезпеченням процесуальних гарантій прав і законних інтересів особи в судочинстві. Підсудність як правовий інститут має політичний характер, у зв'язку з чим її положення не мають постійного характеру, а змінюються відповідно до існуючої суспільно-політичної та внутрішньої ситуації в країні.

Висновки. Сучасна класифікація підсудності у цивільному та адміністративному судочинстві підкріплена аналізом основних підходів до визначення поняття та сутності підсудності. У науковій літературі зазначені явища визначаються через одне родове поняття, наприклад компетенцію, та через різні поняття. Теорія процесуального права не розроблено критерії підсудності, тому чинні правила сформульовані довільно. Метод наукового аналізу дозволяє припустити, що підсудність як властивість, властиве засобу захисту права, повинна бути залежна від складових частин позову, від його елементів. Складові частини позову входять до гіпотези та диспозиції норм про підсудність. Тому критеріями підсудності є спосіб захисту права, об'єкт спору, юридичні фак-

ти, правова підстава та сторони спору. Підсудність – встановлена нормативно-правовими актами сукупність ознак адміністративної справи, які визначають належність до ведення конкретного суду, уповноваженого розглядати справу за першою інстанцією. Вкрай негативно позначається на якості та ефективності правових норм відсутність сучасних, заснованих на нормах чинного законодавства науково-правових розробок. У зв'язку з цим застосування застарілих теоретичних базових положень, породжує низку проблем, що виникають на практиці при визначенні адміністративно- процесуальної підсудності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18. 03.2004 р. № 1618- IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
4. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.
5. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
6. Цивільний процесуальний кодекс УРСР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1500-06#Text>.
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
8. Кожевников А.Ю. Особливості визначення територіальної підсудності і практика розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів в умовах воєнного стану. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 65–70.
9. Грищук А.Б., Проць І.М. Проблеми виділення критеріїв підсудності в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія право. 2024. Випуск 81. Частина 2. С. 94–99.
10. 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.