

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТНОЇ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

За відносно недовгий період свого існування адміністративне судочинство зайняло важливе місце у системі інструментів забезпечення захисту прав і свобод людини. В той же час сфера публічно-правових відносин, передусім управлінських, на сучасному етапі державотворення зазнає суттєвих змін і значно ускладнюється, що, в свою чергу, вимагає встановлення чітких правил визначення судової установи, яка має необхідні засоби для швидкого, компетентного розгляду справи і прийняття правосудного рішення. Отже, поряд із триваючими дискусіями щодо алгоритму визначення юрисдикції адміністративного суду, все більшого значення набувають питання визначення підсудності, передусім, предметної.

За останній час проблема предметної підсудності адміністративних справ дедалі більше привертає увагу і науковців, оскільки категорія підсудності є базовим інститутом адміністративного процесу, і практиків, оскільки від того, чи правильно буде обраний суд, до якого треба звернутися з позовною заявою, безпосередньо залежить, наскільки швидко буде вирішена справа.

Удосконалення правил предметної підсудності адміністративних справ має будуватися із урахуванням теоретично обґрунтованих пропозицій дослідників адміністративно процесуального права та ґрунтовного аналізу існуючої судової практики як показника доцільності віднесення тієї чи іншої адміністративної справи до компетенції певної судової установи. Проте, незважаючи на те, що адміністративне судочинство стало одним із основних напрямків наукових пошуків учених-адміністративістів, процесуальні аспекти адміністративного судочинства в Україні все ще залишаються мало дослідженими.

Сучасні наукові праці в основному спрямовані на аналіз організаційно-правових засад функціонування адміністративних судів в Україні, правові засади захисту такими судами прав громадян. Значний внесок у розвиток теорії адміністративного процесуального права становлять дослідження таких відомих вчених, як В. М. Бевзенко, В. В. Гордєєв, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, О. В. Кузьменко, О. І. Панченко, М. І. Смокович, В. С. Стефанюк, О. М. Пасєнюк, В. Г. Перепелюк, М. І. Цуркан та ін. Суттєвим зрушенням у дослідженні власне процесуальних аспектів адміністративного судочинства стала робота Р. В. Ватаманюка, в якій розглянутий інститут підсудності в адміністративному судочинстві. В той же час аналіз діяльності адміністративних судів свідчить про існування прогалин правового регулювання при відкритті провадження у справі з порушенням предметної підсудності; спірність норм, що визначають окремі різновиди предметної підсудності; необґрунтоване повернення позовної заяви позивачеві на підставі норм інституту підсудності тощо. Отже, недостатня теоретична розробка предметної підсудності справ адміністративним судам,

наявність прогалин правового регулювання порядку передачі адміністративної справи іншому суду на підставі норм предметної підсудності визначають необхідність детального дослідження предметної підсудності як первинного «фільтра» при визначенні компетентної судової установи для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Слід зазначити, що в теорії сучасного адміністративного процесуального права не склалося єдиної думки щодо правової природи підсудності взагалі та предметної підсудності зокрема. Отже, дослідження цього питання потребує, у першу чергу, вироблення категоріального апарату та визначення ролі і значення предметної підсудності як однієї з основ встановлення і розмежування влади суду та кола справ, що підлягають розгляду визначеною судовою ланкою. Неоднозначність розуміння предметної підсудності в юридичній літературі призвела до різного її тлумачення, а особливо щодо співвідношення з іншими процесуальними інститутами та видами підсудності.

Одним із важливих завдань є визначення поняття та правової природи предметної підсудності в адміністративному судочинстві, а також дослідження значення предметної підсудності в адміністративному судочинстві на основі комплексного вивчення та аналізу теоретичних положень, нормативно-правового регулювання та сучасної практики застосування правил про підсудність адміністративних справ.

Адміністративний процес у розумінні діяльності щодо здійснення правосуддя при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів проходить становлення із урахуванням здобутків традиційних видів юридичного процесу, таких як кримінальний, цивільний. Оскільки підсудність як правова категорія використовується у багатьох галузях процесуального права і основні риси цього правового явища загальні для більшості видів юридичного процесу, варто звернутися до визначення загальнотеоретичних та галузевих дефініцій підсудності.

Так, в науці та практиці кримінального процесу під підсудністю розуміють «сукупність юридичних ознак (властивостей) кримінальної справи, на основі яких кримінально-процесуальний закон визначає суд, що має право розглянути її і вирішити по суті пред'явленого обвинувачення» [7, 308]. Схожих позицій щодо змісту підсудності дотримується й російський учений Т. С. Руденко, який визначає підсудність як процесуальний інститут, у межах якого розглядається встановлена законом сукупність ознак кримінальної справи, що дозволяють віднести її до відання того чи іншого суду першої інстанції, а також порядок вирішення питань про передачу справ відповідно до їх підсудності [11, 58].

В дослідженнях, присвячених вивченню проблеми підсудності в цивільному процесі, вона визначається через розмежування компетенції відповідних судів [15, 34; 6, 200]. Зокрема, М. Й. Штефан вважає, що підсудність — це розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм цивільних справ [16, 220].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику, підготовленому за редакцією Ю. С. Шемшученка, визначаються поняття «підсудність у кримі-

нальному судочинстві», «підсудність у цивільному судочинстві». Так, підсудність у кримінальному судочинстві — це розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм кримінальних справ. Підсудність у цивільному судочинстві — розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм цивільних справ [5, 629–630].

Безперечно, учені-адміністративісти при побудові інституту підсудності в адміністративному процесі формулювали поняття підсудності із урахуванням досвіду фахівців кримінального і цивільного процесу. Так, О. Ю. Осадчий вважає, що «підсудність адміністративного суду — компетенція певного адміністративного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ» [8, 90]. В іншому випадку йдеться про підсудність справи, під якою розуміють такі якості (ознаки, особливості) справи, за якими вирішують питання про те, в якому саме суді має розглядатися справа. Зокрема, І. Б. Коліушко під «підсудністю адміністративних справ розуміє коло адміністративних справ, які може вирішувати кожен конкретний адміністративний суд» [4, 77]. Тобто для спрощення практичного застосування вважається, що визначити підсудність справи — означає з'ясувати, в якому із численних адміністративних судів, залежно від певних ознак справи, повинна бути розглянута певна справа. Визначити ж підсудність суду — означає встановити, які саме адміністративні справи можуть бути розглянуті в цьому адміністративному суді. У цьому контексті обґрунтованою є думка М. С. Строговича, який вважає, що «підсудність є ознака (властивість) не суду, а справи і тому правильніше говорити: «підсудність (такої-то) справи (такому-то) суду» [14, 145].

Підсумовуючи наведені позиції, можна визначити такі ключові позиції, «відправні точки», для формулювання терміна «підсудність»: по-перше, підсудність справ адміністративним судам «встановлюється процесуальним законодавством з урахуванням сукупності юридичних ознак судової справи», по-друге, підсудність є проявом властивостей конкретної справи, згідно з якими вона підлягає розгляду в конкретному суді по першій інстанції [10, 13], по-третє, підсудність розмежовує компетенцію між адміністративними судами щодо розгляду адміністративних справ.

Кодекс адміністративного судочинства України [2] (далі — КАС України) визначає предметну (ст. 18), територіальну (ст. 19) та інстанційну (ст. 20) підсудність адміністративних справ, тобто підсудність адміністративної справи визначається КАСУ України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ, а саме: предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної).

Предметна підсудність є найбільшим і найскладнішим видом підсудності, яку часто в теорії процесуального права називають родовою. В адміністративному судочинстві це дуже складне питання, зважаючи на те, що всі адміністративні суди залежно від категорії справ можуть виконувати функції суду першої інстанції. Крім того, до адміністративних судів належать місцеві за-

гальні суди, яким відповідно до ч. 1 ст. 18 КАСУ підсудні адміністративні справи, а тому в структурі адміністративних судів України місцевими адміністративними судами є не тільки окружні адміністративні суди, а й місцеві загальні суди як адміністративні суди.

Предметна підсудність адміністративних справ становить сукупність правил, що визначають розмежування компетенції судів певних ланок щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу. Вона визначає компетенцію різних ланок судової системи по розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета спору або суб'єктного складу сторін спірних правовідносин. Таке розмежування компетенції судових органів обумовлюється потребою найкращої організації судової влади, щоб створити для осіб, які потребують судового захисту, найбільш сприятливі умови для участі в судочинстві, для залучення всіх заінтересованих осіб і доказів по справі [13, 231]. Таким чином, під предметною підсудністю слід розуміти розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову) [12, 26].

Правила предметної підсудності визначені ст. ст. 18, 172, 173, 174, 182 КАС України. Предметна підсудність передбачає собою право суду певної інстанції розглядати справу як суд першої інстанції. Діюча редакція КАС України надає право суду першої інстанції місцевим районним, міським, міжрайонним загальним судам як адміністративним судам, окружним адміністративним судам, апеляційним судам та Вищому адміністративному суду України.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Це означає, що на відміну від положень ст. 17 КАС України, де зазначені норми про підвідомчість кола справ, віднесених до розгляду адміністративних судів як окремої системи юрисдикційних органів держави, ст. 18 цього Кодексу дозволяє розмежовувати справи, підвідомчі адміністративним судам у межах системи адміністративних судів між окремими її елементами.

Справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення позивачів до адміністративної відповідальності віднесені до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів. З урахуванням цього слід зазначити, що окремі суди, всупереч ст. 17 КАС України, дотримуються позиції, що постанови суб'єкта владних повноважень у справі про адміністративні правопорушення не належить оскаржувати в порядку адміністративного судочинства. Таке розуміння даного припису є невірним, а практика цих судів вважається такою, що суперечить нормам законодавства, оскільки іншого механізму оскарження постанов про притягнення до відпові-

дальності за вчинення адміністративного правопорушення органом та посадовими особами чинне законодавство України не передбачає.

Спеціальні правила предметної підсудності передбачені також главою 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» розділу III КАС України (ч. 3, 5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 176, ч. 1 ст. 180, ч. 1 ст. 182 КАС України). Зокрема, згаданими статтями передбачено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені ч. 3, 4 ст. 172 КАС України; справи щодо уточнення списку виборців (ст. 173 КАС України); справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174 КАС України); справи про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України).

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки. До окружного адміністративного суду оскаржуються також рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії, Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів київського чи севастопольського міського голови; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим із всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій.

Ці нормативні приписи чітко визначають, що окружні адміністративні суди розглядають і вирішують адміністративні спори як суди першої інстанції, у яких обов'язково стороною є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа. Перелік таких органів міститься в Конституції України і їх визначення труднощів не викликає.

Відповідно до ч. 4 ст. 18 КАС України Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи: 1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) про дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

У випадках невизначення КАС України предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом,

окружним адміністративним судом за вибором позивача. Це означає, що альтернативна предметна підсудність (за вибором позивача) встановлена також для випадків, про які не згадано в КАС України, але які виникають на практиці. Наприклад, коли відповідачем по конкретній справі є не орган державної влади, не орган Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування та не їх посадова чи службова особа, а суб'єкт (наприклад, підприємство), що виконує делеговані повноваження. У цьому випадку предметна підсудність визначається за правилом ч. 5 ст. 18 КАС України [9, 12].

Інститут альтернативної (виборної) предметної підсудності не є новим у судочинстві, однак цією нормою, на наш погляд, затверджено право позивача обрати неупереджений суд, тобто законодавець надав можливість позивачеві у разі сумніву в об'єктивності чи неупередженості певного суду вибрати інший. Щоправда, у такому разі слід пам'ятати, що цим судом є не будь-який місцевий адміністративний суд, а лише окружний адміністративний або місцевий загальний суд як адміністративний суд, територіальна підсудність яких поширюється на таку справу. Наприклад, до таких справ належать справи за позовами фізичних осіб (депутатів) до відповідного органу політичної партії про оскарження рішення щодо припинення повноважень депутата.

КАСУ встановлена норма, яка передбачає наслідки за недотримання правил підсудності. Так, відповідно до п. 6 частини третьої ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Згідно із п. 2, 3 ч. 1 ст. 22 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду.

Загальний аналіз правил визначення предметної підсудності адміністративних справ вказує на складність їх оцінки позивачем під час визначення судової установи, яка повинна розглянути відповідну адміністративну справу. На наш погляд, таке становище є неприпустимим, оскільки порушує принцип доступності до судового захисту. Слід відзначити, що правильне визначення підсудності адміністративної справи лежить не тільки на плечах позивача, але є завданням адміністративного суду, оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України [1] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Неправильне визначення підсудності справи та її розгляд буде свідчити про вихід суду за межі своїх повноважень щодо розгляду адміністративної справи, яка не підсудна цьому суду, а також про неефективний судовий захист, який призводить до скасування судового рішення в такій справі. Таким чином, неправильне визначення підсудності справи та повернення її з цих підстав позивачеві розцінюватиметься як недопуск до судочинства.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996 р. — № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Офіційний вісник України. 2010. № 55/1. Ст. 1900.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда — К. : Факт, 2003. — 146 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.
6. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушников. — М. : Новый Юрист, 1998. — 512 с.
7. Михеєнко М. М. Кримінальний процес України : підручник / М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, В. М. Шибіко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Либідь, 1999. — 536 с.
8. Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 43. С. 90–94.
9. Панченко О. Проблеми питання підсудності адміністративних справ // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 4. — С. 9–20.
10. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Руденко. — Х., 2005. — 19 с.
11. Руденко Т. Е. Уголовный процесс : учеб. пособие / Т. Е. Руденко. — М. : НОРМА, 2005. — 287 с.
12. Смокович М. І. Визначення належності окремих справ до справ адміністративної юрисдикції // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 4.
13. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. — Х. : Консум, 2003. — 464 с.
14. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. — М. : Изд. Акад. наук СССР, 1958. — 704 с.
15. Цивільний процес : навч. посіб. / А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук [та ін.] ; за ред. Ю. В. Білоусова. — К. : Прецедент, 2005. — 172 с.
16. Штефан М. Й. Цивільний процес : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / М. Й. Штефан. — Вид. 2-ге, переробл. та допов. — К. : Ін Юре, 2001. — 696 с.

Анотація

Кивалов С. В. Щодо проблеми визначення предметної підсудності в адміністративному судочинстві. — Стаття.

Нормативне регулювання правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві спрямоване на розмежування компетенції щодо розгляду і вирішення адміністративних справ адміністративними судами першої інстанції. Стаття присвячена аналізу категорії «предметна підсудність», значенню правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві та визначенню прогалини правового регулювання правил предметної підсудності в КАС України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, компетенція адміністративних судів, підсудність, предметна підсудність адміністративних справ.

Аннотация

Кивалов С. В. К проблеме определения предметной подсудности в административном судопроизводстве. — Статья.

Нормативное регулирование правил предметной подсудности в административном судопроизводстве направлено на разграничение компетенции по рассмотрению и разрешению административных дел административными судами первой инстанции. Статья посвящена анализу категории «предметная подсудность», значения правил предметной подсудности в административном судопроизводстве и определению проблем правового регулирования правил предметной подсудности в КАС Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, компетенция административных судов, подсудность, предметная подсудность административных дел.

Summary

Kivalov S. V. On the Problems of Determination of Subject-matter Jurisdiction in Administrative Court Procedure. — Article.

The normative regulation of the rules of subject-matter jurisdiction in the administrative court procedure is aimed at the differentiation of the competence concerning trial and disposal of administrative cases by administrative courts of the first instance. The article analyses the category of subject-matter jurisdiction, the meaning of the rules of subject-matter jurisdiction in administrative court procedure and the detection of gaps in the legal regulation of the rules of subject-matter jurisdiction in the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

Keywords: administrative court procedure, competence of administrative courts, jurisdiction, subject-matter jurisdiction of administrative cases.

УДК 340:572.02

В. В. Завальнюк

ПРИНЦИПИ АНТРОПОЛОГІЧНОЇ ПАРАДИГМИ ПРАВА

Оцінюючи стан вітчизняної юридичної науки в цілому та загальнотеоретичної юриспруденції зокрема, слід відзначити кризу парадигми юридичного позитивізму, коріння якого сягають ще радянських часів. Редукція права виключно до його нормативного змісту та джерел права призвела до неспроможності виявити нові явища у праві, оцінити його ефективність, визначити нові шляхи розвитку позитивного права тощо. Очевидною є не тільки необхідність, але й ознаки наукової революції або зміни парадигми права. Поняття наукової парадигми, уведене Томасом Куном, сьогодні означає систему категорій та методологічних інструментів певної галузі знань, відповідно до яких організується дослідницька практика науковим співтовариством у певний історичний період. Парадигма — одне з ключових понять сучасної філософії науки, що означає, по-перше, сукупність переконань, цінностей, методів і технічних засобів, що забезпечує існування наукової традиції, по-друге, наявність наукового співтовариства, яке сповідує певну парадигму.

Зміна парадигм є науковою революцією, тобто повною або частковою зміною теоретико-методологічних основ наукової діяльності. В межах юридичної науки аналогом парадигми, як переконливо доводить В. В. Лапаєва, є тип праворозуміння, тобто теоретико-методологічний підхід до формування образу права, здійснюваний в рамках певної методології аналізу з позицій того чи іншого теоретичного бачення проблеми [1].

Типологія праворозуміння сучасної юридичної наукової спільноти є дискусійним питанням. В. С. Нерсесянц та його школа виокремлюють три основних типи розуміння права: легістський (позитивістський), природно-правовий (юснатуралістичний) і лібертарно-юридичний [2]. О. В. Мартишин розрізняє чотири типи праворозуміння: юридичний позитивізм (нормативізм), соціологічний позитивізм, теорії природного права та філософське розуміння права.