

УДК 347.454

Л.В. ПАВЛОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*Ключові слова:* підвідомчість, адміністративний суд, адміністративне судочинство

З прийняттям Конституції України багато законодавчих положень щодо судової діяльності були суттєво змінені. Це пов'язано, перш за все, з конституційним поширенням юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, з необхідністю реального забезпечення конституційного права громадян на судовий захист та впровадженням у судочинство основних його засад, на підставі яких у максимальній мірі повинні бути створені умови для об'єктивного і неупередженого правосуддя.

Найважливішою ознакою суб'єкта судової влади є його публічно-владна компетенція (коло повноважень, наданих певному органу) – юрисдикція судового органу. Судова юрисдикція має об'єктивну (зовнішню) і суб'єктивну (внутрішню) сторони. З об'єктивної сторони вона виступає як система владних повноважень (владних прав і обов'язків) суб'єктів судової влади, але делегування судовими органами цих повноважень іншим особам не допускається. З суб'єктивної сторони судова юрисдикція характеризується рівнем компетентності її суб'єктів.

Виходячи з конституційної вимоги щодо поширення юрисдикції судів на всі правові відносини в державі (ст.124 Конституції України), зазначимо, що правосуддя відрізняється специфічністю завдань, які держава ставить перед судовими органами, а також основними функціями судової влади. Ці завдання та функції є загальними для всієї структури такої влади і виражають судову

політику, єдину для всіх ланок судових органів. Основна спрямованість судової політики виражена у нормах галузей матеріального права – конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, господарського тощо. Саме вони закріплюють існуючі в суспільстві відносини, спрямовані на захист прав людини й охорону економічної і політичної систем суспільства. Проте навіть за наявності справедливих матеріальних законів, чітко виражених завдань і функцій суду ступінь їх реалізації багато в чому залежить від кола питань, що належать до компетенції судових органів та від установлення їх повноважень при вирішенні конкретних справ. Ними, з одного боку, охоплюються права, які забезпечують підпорядкування відповідних суб'єктів судової влади і визначальне положення суду у взаємовідносинах з іншими органами, з другого боку – різнопланові обов'язки і, насамперед, – обов'язок справедливо і своєчасно розглядати спори про право, без чого правосуддя взагалі неможливе [1, с.35].

У зв'язку з цим суд повинен розглядати ту чи іншу справу, в залежності від розмежування юрисдикції між ними в здійсненні правосуддя. Відповідно до такого розмежування правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) [2]).

Останнім часом проблемі юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ приділено увагу науковців та практичних працівників, як О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, С. В. Кальченко, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, К.Г. Леонтович, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, М.І. Смокович, М.О. Сорока, В.І. Співак, О.О. Терлецький, М.І. Цуркан тощо.

Основною метою нашої роботи є з'ясування змісту та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві.

Як зазначає Е.Ф. Демський, для відмежування компетенції судів загальної юрисдикції

від компетенції інших юрисдикційних органів, у тому числі й відмежування між судами, вводиться поняття «підвідомчості» справ [3, с.267].

У свою чергу І.Г. Побірченко зазначає, що юридичні норми, сукупність яких утворює інститут підвідомчості, визначають не компетенцію певних юрисдикційних органів, а властивості (характер спірних правовідносин) справ, в силу яких їх вирішення віднесено до компетенції того чи іншого органу [4, с.61].

Таке розуміння підвідомчості дозволяє враховувати характер правовідносин і з урахуванням цього відносити вирішення однокласних (однотипних) спорів до відання того чи іншого юрисдикційного органу. Це дає змогу не виходити тільки з того, що вже встановлено в законодавстві, а вдосконалювати норми інституту підвідомчості. Особливо це є важливим за нинішнього часу, коли знято всі обмеження на здійснення заінтересованими особами права на судовий захист та існує можливість створення низки спеціалізованих судів.

Як зазначав Ю.К. Осіпов, підвідомчість постає як міжгалузевий інститут права, що виконує функцію розподільчого механізму юридичних справ між різними юрисдикційними органами [5, с.83].

Закріплене нині в Конституції України положення про загальну судову підвідомчість будь-якого спірного питання не означає, що інститут підвідомчості втратив своє значення. Тому, як зазначається в юридичній літературі, важко погодитись з В.М. Жуйковим, який вважає, що для розподілу предметів відання між різними судами нині краще використати інститут підсудності, а не підвідомчості [6, с.7]. У цьому випадку його позиція солідаризується з позицією Е.В. Васьковського, який розглядав коло віднесених до відання суду справ через категорію предметної компетенції чи родової підсудності [7, с.485]. Значення підвідомчості визначається не тільки розподілом предметів відання між різними судами, а й в цілому між усіма юрисдикційними органами, котрі наділені на сьогодні повноваженнями у вирішенні юридичних справ [8, с.73].

Якщо говорити про підсудність справ адміністративним судам, то В.С. Стефанюк зазначає, що остання дозволяє розмежувати компетенцію різних ланок адміністративних судів і може бути визначена як коло адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного адміністративного суду [9, с.233]. Проте, підсудність визначає не весь обсяг компетенції, а лише коло справ, які можуть бути вирішені у певному суді. Визначаючи підвідомчість та підсудність справ маєтись на увазі юрисдикція судових органів щодо розв'язання певного кола справ, як судів першої інстанції. Слід зауважити, що при аналізі співвідношення понять «підвідомчість» та «підсудність» висловлюється думка, що їх розмежування виявляється штучним, за тим, що вони не різнопланові, а підсудність є складовою частиною судової підвідомчості суду [10, с.97]. Але, на наш погляд, необхідно підкреслити, що підсудність поділяється на предметну, інстанційну та територіальну, а остання може бути загальною, альтернативною, договірною, виключною, по зв'язках справ [11, с.82]). Однак територіальна підсудність не охоплюється в повному обсязі категорією «підвідомчість», а являє собою територіальну обмеженість юрисдикції суду.

У зв'язку з появою судів різної спеціалізації виникає питання, який термін вживати, коли мова йде про розмежування справ між цими судами (судами різної спеціалізації) «підсудність» чи «підвідомчість». Вченими висувається точка зору, і вона знайшла своє відображення в проекті Адміністративного процесуального кодексу підготовленого Центром політико-правових реформ, яка полягає в тому, що коли йдеться про розмежування повноважень між судами різної спеціалізації, правильно було б вживати термін «підсудність», аргументуючи що термін «підвідомчість» був актуальним раніше, коли мова йшла про розмежування повноважень між адміністративними органами та судами. Проект Адміністративного процесуального кодексу, розроблений Верховним Судом України, містить категорію як «підвідомчість», коли

мова йде про коло і характер відносин, з яких виникає адміністративно-правовий спір, так і «підсудність» – при розмежуванні кола справ між судами всередині системи.

Поряд з цим Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [12] використовує як категорію «повноваження» (повноваження місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів), так і категорію «юрисдикція», коли мова йде про права і обов'язки суду щодо вирішення справ. Саме під судовою юрисдикцією вчені процесуалісти розуміють правомочність судових органів розглядати і розв'язувати певні види справ [13, с.104].

Отже, що коли мова йде про права і обов'язки суду вирішувати певні спори краще використовувати категорію «юрисдикція суду», як традиційну й точнішу за змістом, оскільки юрисдикція (від лат. Jurisdictio) це судочинство, відправлення правосуддя. Визначаючи ж види справ, їх характер, доцільно вживати термін «підвідомчість», а для розмежування кола справ між судами однієї судової системи – термін «підсудність».

Слушною є позиція М.І. Смоковича, який розглядає адміністративну юрисдикцію – як компетенцію адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). При цьому наголошує, що не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки правила юрисдикції визначають, в якому судочинстві повинна бути розглянута справа, а за правилами підсудності визначається компетентний суд, який повинен розглядати адміністративну справу [14, с.16].

Під критеріями розмежування судових юрисдикцій вченим розуміються: законодавчо закріплені ознаки, за якими визначається компетенція адміністративних судів щодо розгляду справ; законодавчо визначені категорії справ, що належать до однієї юрисдикції [14, с.13].

У свою чергу, Е.Ф. Демський виділив чотири загальних критерії (ознаки), які є підставою розмежування підвідомчості справ між судами та іншими юрисдикційними органами:

а) наявність правового спору чи спору про право у відповідній сфері правового регулювання;

б) суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі;

в) змістовний (предметний) склад спору;

г) непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних органів (судів) на спірні правовідносини, визначені законом [3, с.268].

Підтримуючи позицію Е.Ф. Демського, наявність правового спору є обов'язковим критерієм при вирішенні питання щодо підвідомчості справи суду. Для адміністративного судочинства це може бути лише публічно-правовий спір, який характеризується наступними ознаками: 1) це – спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сфері виконавчої влади або місцевого самоврядування, тобто наявність спірних правовідносин; 2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, приводом для якого є негативне ставлення одного із суб'єктів конкретного публічного правовідношення до прийняття, виконання або невиконання закріплених законодавством правил поведінки; 3) наявністю права: на захист суб'єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмежень; вимагати від державних органів дотримуватися, охороняти і захищати гарантовані законом права, свободи, інтереси; звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень; 4) імперативністю у правовідносинах та домінуванням публічного інтересу в реалізації таких правовідносин.

Варто вказати на позицію М.І. Смоковича та Ю.С. Педько, які зазначають, що справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме специфікою публічно-правового спору, який характеризується тим, що: 1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій відповідними органа-

ми, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути орган (посадова особа), наділений публічно-владними повноваженнями; сторонами можуть виступати і два органи публічної влади, наприклад, у спорах із питань компетенції; 2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту; 3) публічно-правовий спір характеризується негативним ставленням одного із суб'єктів конкретних публічно-правових відносин з приводу прийняття (встановлення), виконання або невиконання закріплених публічно-правовим законодавством правил поведінки; 4) може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що включає в себе три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від якого-небудь незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримуватися й охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин; 5) вирішується в рамках визначених правових процедур і компетентним юрисдикційним органом (адміністративним судом) шляхом визнання неправомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і відновлення порушеного права [14, с.10; 15, с.251].

Таким чином, публічно-правовий спір – це різновид юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин між суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами права стосовно їх прав і обов'язків або визнання правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Важливим критерієм визначення підвідомчості справ адміністративному суду за наведеною класифікацією Е.Ф. Демського є суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі [3, с.269]. Особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ст.47 КАСУ). Визначальне рішення у суб'єктному складі мають сторони процесу – позивач і відповідач. По-

зивачем можуть бути громадяни, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Фізичні та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: про тимчасову заборону (припинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом (ст.50 КАСУ) [2].

Отже, суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі – це сукупність визначених законом учасників публічних правовідносин, в яких однією із сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень [3, с.270].

Змістовний (предметний) склад спору характеризується установленням законом підвідомчих адміністративному суду груп правових спорів у публічних правовідносинах. Відповідно до ст.17 КАСУ визначено шість груп правовідносин, на які поширюється компетенція адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Варто зазначити позицію М.І. Смоковича, який у своїй роботі визначає критерії адміністративної юрисдикції судів поділяючи її на загальні й особливі. Визначальними критеріями відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій є такі загальні критерії: наявність суб'єкта владних повноважень у такому спорі; предмет спору, який впливає в результаті реалізації цим суб'єктом своїх функцій та повноважень; характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними.

До особливих критеріїв розмежування судових юрисдикцій належать спори: а) за зверненням суб'єкта владних повноважень до суду у встановлених законодавством випадках; б) заявлення вимоги про відшкодування шко-

ди разом із вимогою, вирішення якої належать до компетенції адміністративних судів; в) виникнення спору під час прийняття, проходження, звільнення з публічної служби; г) виникнення спору, який впливає з правовідносин щодо укладення, виконання та розірвання адміністративного договору; д) виникнення спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [14, с.13].

Таким чином, змістовний (предметний) склад спору – це правове вираження повноважень адміністративного суду щодо розгляду і вирішення окремих груп публічно-правових спорів.

Непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних органів (судів), крім адміністративного суду, на спірні публічно-правові відносини, визначені законом, є важливою гарантією компетентності вирішення справи відповідно до закону. Частина 2 ст.17 КАС України встановлює, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статусу (положення) об'єднання громадян віднесені до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2; 11, с.76–79].

Виходячи від зворотного, компетенція інших юрисдикційних органів також не може поширюватися на спори, віднесені законом до відання адміністративного суду. Однак питання відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів залишається складним.

Недотримання правил підвідомчості справ органам юрисдикційних повноважень (суду) тягне за собою процесуально-правові наслідки, як, наприклад, відмова у прийнятті позовної заяви (ч.1 ст.109 КАСУ), припинення провадження у справі (ч.1 ст.157 КАСУ) і, врешті-решт, визнання рішення суду нечин-

ним у зв'язку з порушенням процесуальних норм за процесуальними ознаками.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Зайцев И. М. Судебная власть в гражданском процессе / И. М. Зайцев // Российская юстиция. – 1994. – № 2. – С. 25–35.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
3. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Побирченко И. Г. Советский арбитражный процесс : учебник / И. Г. Побирченко. – К : Высшая школа, 1988. – 272 с.
5. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел / Ю. К. Осипов. – Свердловск, 1973. – 164 с.
6. Жуйков В. М. Теоретические и практические проблемы конституционного права на судебную защиту : автореф. дисс. на соиск. учёной степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / В. М. Жуйков. – М., 1997. – 34 с.
7. Васильковский Е. В. Курс гражданского процесса / Е. В. Васильковский. – М. : Издание Бр. Башмановых, 1913. – Т.1. – 608 с.
8. Решетникова И. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России / И. В. Решетникова, В. В. Янков. – М. : НОРМА, 1999. – 312 с.
9. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : моногр. / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
10. Козлов А. Ф. Предметные полномочия суда первой инстанции / А. Ф. Козлов // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1979. – С. 97–104.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova та

ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонові. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.

12. Закон України «Про судоустрій і статус судів» : від 07.07.2010 р., № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

13. Советский гражданский процесс : учебник / под ред. А. Ф. Клеймана. – М. : МГУ, 1964. – 445 с.

14. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. І. Смокович. – К., 2010. – 20 с.

15. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 25-26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 249–252.

*Павлова Л. В. Поняття, зміст та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві / Л. В. Павлова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 534–539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11plvvac.pdf>*

З'ясовується підвідомчість як правова категорія, що опосередковує сферу відання адміністративного суду і підвідомчість адміністративних справ як правовий засіб розмежування сфер відання адміністративного суду. Визначаються критерії розмежування підвідомчості справ в адміністративному судочинстві, та розкривається їх зміст.

\*\*\*

*Павлова Л.В. Понятие, содержание и значение подведомственности дел в административном судопроизводстве*

Выясняется подведомственность как правовая категория, которая опосредствует сферу ведения административного суда и подведомственность административных дел как правовое средство разграничения сфер ведения административного суда. Определяются критерии разграничения подведомственности дел в административном судопроизводстве, и раскрывается их содержание.

\*\*\*

*Pavlova L.V. A Concept, Maintenance and Value of Jurisdiction of Businesses, is in Administrative Rule-Making*

Jurisdiction as legal category which exposes the sphere of knowing of administrative court and jurisdiction of administrative businesses as legal means of differentiation of spheres of knowing of administrative court turns out in the article. The criteria of differentiation of jurisdiction of businesses are determined in the administrative rule-making and their maintenance opens up.