

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено актуальній проблемі – з'ясуванню суті такого правового поняття, як «підсудність», і визначенню її правил. У статті викладено наукові позиції щодо змісту поняття «підсудність», сформульовано авторське визначення. Розглядаються види підсудності та її правила.

Ключові слова: підсудність, адміністративне судочинство, правила, види підсудності, інститут, предметна підсудність, територіальна підсудність, інстанційна підсудність, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.



**Зуй Валентина
Василівна,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Актуальність теми дослідження пов'язано з тим, що основним завданням адміністративного суду згідно зі ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожного права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією України та законами України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також організаційне забезпечення здійснення правосуддя в адміністративних справах у порядку, передбаченому законодавством України. Гарантією безперешкодного доступу до правосуддя в адміністративному судочинстві є правильне встановлення підсудності конкретної справи адміністративному суду, оскільки це є необхідною умовою реалізації права на звернення до суду, а через недотримання правил підсудності порушуються права, свободи та інтереси осіб.

Метою цієї публікації є аналіз правового поняття «підсудність» і з'ясування її правил. У вітчизняній науковій юридичній літературі окремі аспекти інституту підсудності справ адміністративним судам були предметом дослідження В. Авер'янова, А. Баб'яка, В. Бевзенка, І. Бородіна, В. Бринцева, В. Гордєєва, І. Коліушка, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, В. Магвійчука, Д. Луспеника, Ю. Назара, С. Оверчука,

А. Огородника, А. Осадчого, О. Остапенка, О. Панченка, О. Пасенюка, В. Перепелюка, А. Руденка, О. Сергейчука, В. Стефанюка, С. Стеценка, І. Хара, Х. Ярмакі та інших учених, які представляють різні галузі правової науки.

Існує декілька підходів до визначення терміна підсудність, які ґрунтуються на висновках учених. Як влучно зазначає В. Гордєєв, підсудністю адміністративних справ є правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті [1, с. 26]. У свою чергу Р. Ватаманюк під підсудністю розуміє інститут адміністративно-процесуального права, норми якого залежно від сукупності ознак і властивостей адміністративної справи, компетенції суду та інших критеріїв визначають, в якому адміністративному суді і в якому складі цього суду вона має розглядатися в першій, апеляційній чи касаційній інстанції [2, с. 19]. Інший підхід до аналізу поняття «підсудність» пропонує А. Осадчий, який під підсудністю адміністративних справ розуміє сукупність правил щодо розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення адміністративних справ [3, с. 90–94].

Спираючись на наведені міркування, дефініцію правової конструкції «підсудність» слід визначати за допомогою терміна інститут. Зазначимо, що відповідна нормативна база

для врегулювання зазначеної проблеми є недосконалою і потребує подальшого розвитку, зокрема що стосується закріплення досліджуваного поняття.

Нормативні положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначають такі види підсудності, як предметна, територіальна, інстанційна. Предметна підсудність є обов'язковим видом інституту підсудності в адміністративному судочинстві та встановлює кореляцію справ і судів за такою ознакою, як предмет правової суперечки або позову [4, с. 32]. До цього треба додати, що деякі адміністративісти під предметною підсудністю вважають розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову) [5, с. 253–258]. Найбільш суттєвими ознаками останньої є: 1) характер розподілу справ; 2) першочергове значення при визначенні компетентної судової установи; 3) можливість визначення предметної підсудності на альтернативних засадах; 4) критерії розподілу справ за предметною підсудністю [6, с. 19].

Стаття 18 КАСУ чітко передбачає відповідні правила визначення предметної підсудності. Так, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи, у 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; 3) усі адміністративні справи щодо суперечок фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті; 5) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Окружному ж адміністративному суду підсудні адміністративні справи, де однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, обласна рада, Київська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАСУ, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам; про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), до-

звільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням; щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. У свою чергу справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Варто вказати ще й на те, що в разі невизначеності КАСУ предметної підсудності адміністративної справи остання розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [7].

Поряд із цим можемо виділити ще одне правило визначення предметної підсудності, а саме стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження

земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності та неможливості їх перегляду судовими інстанціями вищого рівня (ч. 2, 6 ст. 183-1 КАСУ). Рішення Конституційного Суду України констатує, що законодавче регулювання підсудності окремих категорій адміністративних справ можливе та забезпечує передумови для неупередженого здійснення правосуддя. З огляду на це встановлення законом підсудності окремих категорій справ апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції гарантує право на судовий захист, не обмежує його, не звужує змісту й обсягу вже закріплених законом прав і свобод. Аналогічною є думка судді Конституційного суду України В. Шишкіна, що це правило не порушує рівності громадян перед законом. Існує і протилежна думка судді М. Маркуш щодо представленої проблеми, яка зазначає, що за змістом і суттю щодо зазначеного вище правила Верховна Рада України відступила від конституційного принципу інстанційності, тобто не закріпила можливості перегляду судового рішення в суді вищого рівня [8]. Зважаючи на позицію Конституційного Суду України та висловлені з цього приводу вищевикладені думки, дозволимо собі підсумувати, що закріплення такого правила в нормах КАСУ є виправданим, оскільки за приписами п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України допускається встановлення законом випадків, в яких апеляційне та касаційне

оскарження рішення суду не передбачено, а правове регулювання питань підсудності окремих категорій адміністративних справ відповідно до зазначеного конституційного припису гарантує дотримання прав і свобод громадян.

Наступним видом підсудності справ в адміністративному судочинстві України є територіальна підсудність, яка встановлює кореляцію справ і судів за такою ознакою, як місце розгляду справи, тобто визначає, який адміністративний суд може розглянути конкретну адміністративну справу за першою інстанцією [4, с. 39]. Треба звернути увагу на те, що територіальна підсудність розмежує повноваження з розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх діяльність, і персоніфікує адміністративні суди з розгляду справ [9, с. 249]. Далі відзначимо, що законодавством закріплено такі правила визначення територіальної підсудності: адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ; адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем прожи-

вання (перебування, розміщення) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, розміщення) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача; адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених КАСУ, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Зрештою адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їх дій або бездіяльності вирішуються ад-

міністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту. У разі невизначеності КАСУ територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [7]. Отже, можна зробити висновок, що правила територіальної підсудності дозволяють визначити, до якого конкретного адміністративного суду відповідної судової ланки слід звернутися в кожному конкретному випадку.

Окрім розглянутого, існує ще один вид підсудності справ в адміністративному судочинстві України – інстанційна підсудність. Її сутність полягає в кореляції справ і судів за такою ознакою, як місце суду в компетентній ієрархії, тобто розмежовує компетенцію адміністративних судів різних рівнів (першої, апеляційної та касаційної інстанцій) [4, с. 29]. Згідно зі статтею 20 КАСУ місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, установлених КАСУ, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні ж адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які містяться в межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення

місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду (у випадках, передбачених ч. 6 ст. 177 КАСУ). А Верховний Суд України у випадках, установлених КАСУ, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. У зв'язку з вищевикладеним суттєвим видається те, що інстанційна підсудність справ в адміністративному судочинстві України забезпечує одне з основних засад судочинства, а саме можливість апеляційного чи касаційного оскарження рішень суду.

Крім того в нормах КАСУ закріплено підсудність кількох пов'язаних між собою вимог, тобто позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Так, якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача, а якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо ж справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд.

Зазначимо, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічноправовий конфлікт. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. І насамкінець, не припускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Дослідження розглядуваного аспекту проблеми визначення правового поняття «підсудність» та додержання її правил є перспективним з огляду на розвиток законодавства щодо адміністративного судочинства. Безумовно, інститут підсудності має на меті сформувати у сторін й інших учасників адміністративного судочинства впевненість у тому, що справа розглядалася й вирішувалася належним судом. Отже, призначення предметної підсудності полягає в тому, щоб розподілити всю сукупність адміністративних справ, які розглядаються у першій інстанції, не лише між окремими ланками судової системи, але й між адміністративними судами однієї ланки; територіальної підсудності – установити розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду адміністративних справ; інстанційної під-

судності – визначити рівні можливості щодо оскарження судових рішень для кожної адміністративної справи, тобто передбачити однакову кількість судових інстанцій з тим, щоб право особи на оскарження і перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося, та підсудності кількох пов'язаних між собою вимог – забезпечити об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в рамках адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ / В. В. Гордєєв // Вісник Вищої ради юстиції. – 2007. – № 3(7). – С. 25–41.
2. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р. В. Ватаманюк. – Л., 2011. – 21 с.
3. Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2007. – № 43. – С. 90–94.
4. Колпаков, В. К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія : в 2 кн. / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Х.: Харків юрид., 2011. – Кн. 1. – 352 с.
5. Білуга С. В. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві / С. В. Білуга // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 1. – С. 253–258.
6. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 9–21.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 р. № 16-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.
9. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар; ред. В. К. Матвійчук. – Вид 2-е змін. і допов. – К.: Алерта, КНТ, 2007. – Т. 1. – 787 с.

Зуй В. В. Актуальные вопросы по подсудности в административном судопроизводстве Украины.

Статья посвящена актуальной проблеме – выяснению сути такого правового понятия, как «подсудность», и определению ее правил. В статье изложены научные позиции относительно содержания понятия «подсудность», сформулировано авторское определение. Рассматриваются виды подсудности и ее правила.

Ключевые слова: подсудность, административное судопроизводство, правила, виды подсудности, институт, предметная подсудность, территориальная подсудность, инстанционная подсудность, подсудность нескольких связанных между собой требований.

Zuy V. V. Actual issues on cognizance in the administrative legal proceeding of Ukraine.

The article is devoted to the issue of the day, that is the definition of essence of such legal concept as a cognizance and the determination of its rules. In the article scientific positions are expounded in relation to scope of the concept «cognizance», the author definition has been formulated . The types of cognizance and its rule are examined.

Key words: cognizance, administrative legal proceeding, rules, types of cognizance, institute, subject cognizance, territorial cognizance, instance cognizance, cognizance of several interconnected demands.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2014