

ПІДСУДНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

Справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи) вирішуються у формі адміністративного судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, а також Верховним Судом України. При цьому вказані суди наділено законом різним обсягом компетенції по розгляду і вирішенню адміністративних справ.

Компетенція адміністративного суду щодо розгляду адміністративної справи визначається за допомогою інституту підсудності адміністративних справ. Правила підсудності у своїй сукупності складають алгоритм обрання компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення конкретної справи. Правильне визначення компетентного суду для розгляду і вирішення адміністративної справи має неабияке значення для ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення в адміністративній справі. Значна увага дослідженням інституту підсудності адміністративних справ приділяється у працях таких вчених, як С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, В. Г. Перепелюк. Ціллю ж даної статті є визначення поняття та різновидів підсудності адміністративних справ, враховуючи зміни, які зазнав цей інститут у зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та низки інших законодавчих актів.

Підсудність адміністративних справ — правовий інститут, що містить адміністративно-процесуальні норми, які розмежовують компетенцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки. Визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться залежно від таких критеріїв: предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу, територіальних меж юрисдикції певного суду, виконуваних певною ланкою судової системи функцій при розгляді справи. У зв'язку з цим виділяються три різновиди підсудності адміністративних справ: предметна (родова), територіальна (просторова), інстанційна (функціональна).

Предметна підсудність — 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.

Виходячи з вимог доступності правосуддя в адміністративних справах, принципу забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду більшість справ по першій інстанції розглядається місцевими адміністративними судами (місцевими загальними судами як адміністративними судами та окружними адміністративними судами). Лише деякі категорії адміністративних справ, як виняток, розглядаються по першій інстанції апе-

ляційними адміністративними судами та Вищим адміністративним судом України.

Предметна підсудність адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним судам визначає, що до їхньої компетенції віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ: 1) в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним чи апеляційним адміністративним судам (це справи, вказані у ч. 2 ст. 18, ч. 3 ст. 174, ч. 4 ст. 176, ч. 1 ст. 182, ч. 1 ст. 183-1 КАС України), (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України); 2) з приводу рішень, дій чи бездіяльності будь-якого з суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України); 3) щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України); 4) щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (за винятком справ, що вказані у ч. 3-4 ст. 172, ч. 9 ст. 176 КАС України) (ч. 5 ст. 172 КАС України); 5) щодо уточнення списку виборців (ч. 2 ст. 173 КАС України); 6) щодо 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 (ч. 3 ст. 174, ч. 5 ст. 176 КАС України); 7) щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб (ч. 3 ст. 175 КАС України).

Предметна підсудність адміністративних справ окружним адміністративним судам визначає, що до їхньої компетенції віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ: 1) у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа (ч. 2 ст. 18 КАС України), у тому числі це й адміністративні справи, передбачені ч. 4 ст. 172, ч. 9 ст. 176 КАС України. Виключення з цього правила визначені п. 2-4 ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 171-1, ч. 3 ст. 172, ч. 1 ст. 180, ч. 2 ст. 183-1 КАС України; 2) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, які порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 3 ст. 174, ч. 4 ст. 176 КАС України); 3) щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ч. 3 ст. 175 КАС України), за виключенням справ, визначених ч. 3 ст. 175, ч. 7 ст. 176 КАС України; 4) за

зверненнями органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 182 КАС України).

Альтернативна предметна підсудність адміністративних справ передбачає, що адміністративна справа розглядається місцевим загальним судом, як адміністративним судом, чи окружним адміністративним судом, залежно від вибору позивача. При цьому вважається, що місцевий загальний суд є більш доступним у просторовому плані, а розгляд справи окружним адміністративним судом забезпечує додаткові гарантії від стороннього впливу на суд. Альтернативна предметна підсудність поширюється на адміністративні справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 18 КАС України), а також на адміністративні справи, предметну підсудність яких не визначено Кодексом адміністративного судочинства України (ч. 5 ст. 18 КАС України) (наприклад, це публічно-правові спори, в яких суб'єктом владних повноважень виступає суб'єкт, який не є органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою, а здійснює владні управлінські функції на виконання делегованих повноважень).

Предметна підсудність адміністративних справ апеляційним адміністративним судам визначає, що до їхньої компетенції віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ: 1) про оскарження рішень, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, крім рішень, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС України); 2) про оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (ч. 7 ст. 176 КАС України); 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ч. 2 ст. 183-1 КАС України).

Предметна підсудність адміністративних справ Вищому адміністративному суду України визначає, що до його компетенції віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ: 1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму (ч. 4 ст. 18, ч. 3 ст. 172, ч. 11 ст. 176 КАС України); 2) про дострокове припинення повноважень народного депутата України (ч. 4 ст. 18, ч. 1 ст. 180 КАС України); 3) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 171-1 КАС України).

Вирішення Вищим адміністративним судом України, як судом першої інстанції, певних категорій адміністративних справ обумовлено, перш за все, величезною суспільною значимістю та відповідно, необхідністю як можна швидкого та остаточного вирішення таких справ. Приходиться констатувати, що розширення кола адміністративних справ, що підсудні по першій інстанції Вищому адміністративному суду України, яке відбулося останнім часом (доповнення КАС України ст. 171-1, зміни до ч. 1 ст. 180 КАС України), а також

і встановлення предметної підсудності адміністративних справ апеляційним адміністративним судам (ч. 3 ст. 172, ч. 7 ст. 176, ч. 2 ст. 183-1 КАС України) погіршує доступність правосуддя в адміністративних справах, звужує зміст права на апеляційне та касаційне оскарження, звужуючи тим самим й зміст права на судовий захист.

Слід зазначити, що КАС України (ст. 21) передбачає право позивача заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. У цьому випадку предметна підсудність може змінюватися залежно від предметної підсудності пов'язаної вимоги. Отже, зазначеними положеннями ст. 21 КАС України встановлено предметну підсудність пов'язаних між собою вимог, що передбачає розгляд вимоги адміністративним судом іншої ланки, що розглядає пов'язану вимогу. Так, 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, а якщо 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.

Територіальна підсудність — сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від території, на яку поширюється їх діяльність.

Загальна територіальна підсудність встановлює правило щодо розгляду адміністративних справ за місцезнаходженням відповідача, якщо для певної категорії адміністративних справ не встановлено інші правила територіальної підсудності. Відповідно до ч. 1 ст. 19 КАС України адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. За місцезнаходженням відповідача розглядаються у тому числі й окремі справи, що передбачені ч. 2 ст. 19, ч. 3 ст. 174 КАС України.

Альтернативна територіальна підсудність встановлює правило щодо розгляду адміністративної справи за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) такого позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Зазначене правило поширюється на 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) (ч. 2 ст. 19 КАС України) і обумовлюється необхідністю забезпечення в адміністративному процесі доступності правосуддя для фізичних осіб та юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень. Зазначене правило не поширюється на справи, передбачені ч. 2 ст. 171-1, ч. 3-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 8-9 ст. 176, ч. 1 ст. 183 КАС України, здебільшого з огляду на необхідність якнайшвидшого розгляду зазначених справ, для яких встановлено скорочені строки розгляду.

ду, і забезпечення при цьому участі у розгляді справи представників відповідної виборчої комісії чи комісії з референдуму, надання необхідних доказів тощо.

За вибором позивача обирається й адміністративний суд, якщо в одній позовній заяві заявлено кілька вимог, які пов'язані між собою і якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним однорівневим місцевим адміністративним судам (ч. 1 ст. 21 КАС України).

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 19 КАС України у разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа також розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. При цьому слід зазначити, що, вказана норма вступає у суперечність із правилом загальної територіальної підсудності, яке, як зазначалося вище, поширюється на усі адміністративні справи, крім тих, для яких встановлено інші правила територіальної підсудності, а отже і на ті адміністративні справи, територіальну підсудність яких окремо КАС України не визначено.

Територіальна підсудність за місцезнаходженням позивача встановлена лише в одному випадку — для справ за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 182 КАС України). При цьому фактично місцезнаходження органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, що мають право звернутися до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо, збігається з місцем проведення мирних зібрань [1, 727]. Отже, для правильного та своєчасного розгляду таких справ (зважаючи на скорочені строки розгляду, знаходження основної маси доказів тощо) значення має їх розгляд за місцем проведення мирних зібрань. Тому для таких справ доцільно встановити правило їх розгляду саме за місцем проведення мирних зібрань (виключна територіальна підсудність), як, до речі, це зроблено для справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України).

Виключна територіальна підсудність встановлює правило щодо розгляду адміністративної справи судом, що прямо визначений у законі. Правило щодо розгляду певних категорій адміністративних справ одним конкретним адміністративним судом серед інших встановлюється з метою забезпечення сприятливих умов для правильного та оперативного їх вирішення з огляду на специфіку предмета спору, тому що саме в зазначених у законі судах це може бути здійснено внаслідок знаходження за місцем їх діяльності основної маси доказів, місцезнаходження (проживання, перебування) сторін тощо.

Так, за правилами виключної підсудності, Окружним адміністративним судом м. Києва розглядаються адміністративні справи: 1) 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, (ч. 3 ст. 19 КАС України), крім нормативно-правових актів органів, передбачених ст. 171-1 КАС України; 2) з приводу оскарження рішень

Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель (ч. 3 ст. 19 КАС України); 3) відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа (ч. 3 ст. 19 КАС України); 4) про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (ч. 3 ст. 19 КАС України); 5) щодо оскарження бездіяльності кандидата на пост Президента України, дій чи бездіяльності ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ч. 3 ст. 175 КАС України).

До справ, що за правилами виключної підсудності розглядаються Київським апеляційним адміністративним судом, віднесено адміністративні справи: 1) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, крім рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС України); 2) про оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (ч. 7 ст. 176 КАС України)*.

Адміністративним судом за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена, розглядаються адміністративні справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (крім справ щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, дій його довірених осіб, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму) (ч. 3 ст. 175, ч. 7 ст. 176 КАС України).

Адміністративним судом за місцем проведення заходів розглядаються адміністративні справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 183 КАС України).

Частиною 2 ст. 183-1 КАС України встановлено правило розгляду адміністративної справи за місцем розташування нерухомого майна у справах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Різновидом територіальної підсудності адміністративних справ виступає територіальна підсудність за зв'язком справ, що встановлює правило про розгляд позову, незалежно від територіальної підсудності, адміністративним судом, який розглядає іншу, пов'язану з ним адміністративну справу. Це дозволяє розглянути усі вимоги у одному провадженні. Таким чином, створюються ліпші умови для дослідження усіх матеріалів справи, досягається економія часу і процесуальних засобів [2, 83]. Правила територіальної підсудності за зв'язком справ поширюються на пред'явлення позовів третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, що відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС України підсудні суду, який розглядає справу, в яку вступає третя особа.

Інстанційна підсудність — сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів при розгляді адміністративних справ по певній інстанції (першій, апеляційній, касаційній та перегляді судових рішень Верховним Судом України).

При виробленні правил інстанційної підсудності щодо більшості справ дотримується принцип, за яким одній ланці судової системи має відповідати одна інстанція. Це, зокрема, сприяє зрозумілості системи адміністративних судів для пересічного громадянина; забезпечує рівність можливостей щодо оскарження судових рішень шляхом забезпечення для розгляду більшості адміністративних справ однакової кількості судових інстанцій з тим, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося; сприяє інстанційній спеціалізації судів різних ланок, що підвищує якість перегляду адміністративних справ [3, с. 82]. Але особливості деяких адміністративних справ потребують їхнього вирішення по першій та апеляційній інстанціях судами вищестоящих ланок судової системи.

За правилами інстанційної підсудності в адміністративному процесі вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції: місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) (ч. 1 ст. 20 КАС України); апеляційні адміністративні суди (ч. 3 ст. 172, ч. 7 ст. 176, ч. 2 ст. 183-1 КАС України); Вищий адміністративний суд України (ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 171-1, ч. 3 ст. 172, ч. 11 ст. 176, ч. 1 ст. 180 КАС України).

Переглядають судові рішення судів першої інстанції в апеляційному порядку: апеляційні адміністративні суди, що переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції (ч. 2 ст. 20 КАС України); Вищий адміністративний суд України (ч. 6 ст. 177, ч. 6 ст. 183-1 КАС України).

Судом касаційної інстанції є Вищий адміністративний суд України (ч. 3 ст. 20 КАС України).

Останньою інстанцією в адміністративному судочинстві є перегляд судових рішень адміністративних судів Верховним Судом України (ч. 4 ст. 20, ст. 235 КАС України).

Підсумовуючи все вищенаведене, слід зазначити, що інститут підсудності в адміністративному процесі потребує подальшого удосконалення, у тому числі з урахуванням тих проблем, які висвітлено у статті.

Примітка

* При цьому поряд з вказаним правилом щодо оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб до Київського апеляційного адміністративного суду, відповідно до ч. 3 ст. 175 КАС України дії чи бездіяльність кандидата на пост Президента України оскаржуються до адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ. Для подолання зазначеної колізії необхідно врахувати, що: по-перше, чинна редакція норми ч. 7 ст. 176 КАС України прийнята пізніше, ніж відповідні положення ст. 175 КАС України, і тому повинні застосовуватися саме правила, закріплені у ст. 176 КАС України; по-друге,

ч. 7 ст. 176 КАС України встановлено правило предметної підсудності щодо оскарження тільки дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, отже, бездіяльність кандидата на пост Президента України чи його довірених осіб оскаржується з дотриманням правил предметної підсудності, що встановлені ч. 3 ст. 175 КАС України.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — Вид. 2-ге, допов. — К. : Юстініан, 2009. — 976 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, О. І. Харитоновна, О. М. Пасенюк [та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. — Х. : Одісей, 2005. — 552 с.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. В. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 536 с.

Анотація

Осадчий А. Ю. Підсудність адміністративних справ. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду інституту підсудності в адміністративному процесі, норми якого у своїй сукупності складають алгоритм обрання компетентного суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Автором визначається поняття підсудності адміністративних справ, розкривається зміст зазначеного інституту через аналіз різновидів підсудності адміністративних справ — предметної, територіальної та інстанційної підсудності.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, компетенція адміністративного суду, підсудність адміністративних справ, предметна підсудність адміністративних справ, територіальна підсудність адміністративних справ, інстанційна підсудність адміністративних справ.

Аннотация

Осадчий А. Ю. Подсудность административных дел. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению института подсудности в административном процессе, нормы которого в своей совокупности составляют алгоритм выбора компетентного суда для рассмотрения и решения конкретного административного дела. Автором определяется понятие подсудности административных дел, раскрывается его содержание посредством анализа разновидностей подсудности административных дел — предметной, территориальной и инстанционной подсудности.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, компетенция административного суда, подсудность административных дел, предметная подсудность административных дел, территориальная подсудность административных дел, инстанционная подсудность административных дел.

Summary

Osadchyi A. U. Cognizance of administrative cases. — Article.

The article is devoted to consideration of institute of cognizance in administrative process the norms of that in the aggregate fold the algorithm of electing of competent court for consideration and decision of concrete administrative case. The author is determine the concept of cognizance of administrative cases, maintenance of the marked institute opens up through the analysis of varieties of cognizance of administrative cases — subject, territorial and instance cognizance.

Keywords: administrative process, administrative proceedings, competence of administrative court, cognizance of administrative cases, subject cognizance of administrative cases, territorial cognizance of administrative cases, instance cognizance of administrative cases.