

УДК 342.922

**ПРАКТИКА СУДІВ ПІД ЧАС ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТНОЇ  
ПІДСУДНОСТІ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**Войнолович С.Ю.**

Інститут законодавства Верховної Ради України, Україна, Київ

*В статті вивчені і проаналізовані проблемні питання і найбільш типових порушення адміністративного процесуального законодавства при визначенні предметної підсудності спорів адміністративним судам і, а також підготовка пропозицій щодо їх усунення. З цією метою, проаналізовано та досліджено практику застосування адміністративними судами матеріальних і процесуальних норм, запропоновано відповідні напрями вдосконалення даної проблематики.*

*Ключові слова: підсудність, адміністративний суд, спірні правовідносини, помилки судів, адміністративне судочинство.*

*Voynolovych S.Y. Court practice in determining subject-matter jurisdiction of administrative jurisdiction/ Institute of Legislation of Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

*In the article is studied and analyzed issues and the most common violation of administrative procedural law during establishment subject-matter jurisdiction administrative disputes by courts and as well as prepared propositions to avoid them. To achieve this aim, in the article is analyzed and investigated practice of application of material and procedural norms by administrative courts, made proposals for appropriate improvement of this subject.*

*Keywords: jurisdiction, the administrative court, legal disputes, errors courts, administrative proceedings.*

**Постановка проблеми.** Загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різних судових спеціалізацій, вказує на певні критерії розмежування спорів між ними. До яких, зокрема, входять такі, як: 1) суб'єктний склад сторін спору; 2) предмет спірних правовідносин; 3) характер спірних правовідносин.

Разом з тим, аналіз практики апеляційного і касаційного перегляду адміністративних справ судами свідчить про наявність помилок як позивачів так і судів під час практичного застосування норм, пов'язаних з визначеністю предметної підсудності, а помилки судів під час вирішення цього питання, впливають на якість належного забезпечення принципу доступності до суду.

**Аналіз останніх досліджень.** За напрямком даного питання відсутні комплексні праці адміністративно-правового дослідження. Також, в сучасній літературі відсутні і аналітико - практичні висвітлення проблем у застосуванні правил предметної підсудності адміністративних спорів. Водночас, деякі аспекти вказаної проблематики висвітлені у працях Бевзенко В.М., Білуги С.В., Ківалова С.В., Кузьмишина В.М., Куйбіди Р.О., Діордіци І. В. та інших.

**Постановка мети і завдання.** Метою статті є сприяння єдності у формуванні та однаковому застосуванні адміністративного-процесуального законодавства щодо визначення предметної підсудності спорів адміністративним судам, виявлення проблемних питань і найбільш типових порушень при її визначенні, а також підготовка пропозицій щодо їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Стаття 18 Кодексу адміністративного судочинства України (Далі – КАС України) встановлює предметну підсудність справ до адміністративних судів, як судів першої інстанції, якими виступають: місцеві загальні суди, як

адміністративні суди, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, а також Вищий адміністративний суд України (Далі – ВАСУ). Так, відповідно до частини 1 статті 18 КАС України, загальним судам як адміністративним судам підсудні 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 адміністративним судам. Водночас, окружним адміністративним судам, згідно з положеннями ч. 2 ст. 18 КАС України, підсудні адміністративні справи, 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 посадові чи службові особи, крім випадків, передбачених цим Кодексом та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Окрім цього, виходячи з положень, ст. ст. 22 та 108 КАС України вбачається, що через недотримання позивачем правил визначення предметної підсудності, тоді ще до відкриття провадження у справі адміністративний позов повертається позивачеві, або коли судом вже відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду, то така справа передається з одного адміністративного суду до іншого, і в подальшому розглядається адміністративним судом, до якого вона надіслана [1].

У зв'язку з цим, в адміністративному судочинстві під предметною підсудністю розуміють розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову). Оскільки відповідно до ч. 4 ст. 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена

цим Кодексом, то порушення правил підсудності може бути однією з підстав для скасування судового рішення і прийняття нової постанови. Крім того, КАС України встановлена норма, яка передбачає наслідки за недотримання правил підсудності. Так, відповідно до пункту 6 частини 3 статті 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду [1].

З даного питання, пленумом ВАСУ постійно проводиться цілеспрямована робота по вивченню, узагальненню та аналізу практики судів під час визначення предметної підсудності справ адміністративної юрисдикції. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у вищому спеціалізованому суді діє пленум ВАСУ для вирішення питань, визначених цим Законом. Разом з тим, з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ відповідної судової спеціалізації ВАСУ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій вищого спеціалізованого суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані. За результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, ВАСУ дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової спеціалізації [2].

Більш того, з метою недопущення в подальшому помилок судів у встановленні предметної підсудності адміністративної справи за приписами ст. 18 КАС України, а також з урахуванням особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ (Глава 6 КАС України) Пленумом ВАСУ прийнято ряд відповідних постанов, наприклад: №2 від 06 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час

розгляду адміністративних справ», №3 від 13 грудня 2010 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», №4 від 16 березня 2012 року «Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статей 39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»», №15 від 01 листопада 2013 року «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» та ін. [3].

Зокрема, увагу судів акцентовано на тому, що необхідно ретельно розрізняти правові наслідки недотримання правил предметної підсудності. Так, у разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді (пункт 2 частини першої статті 22 КАС України). Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду.

Крім того, увагу судів звернуто на те, що правила визначення предметної і територіальної підсудності в окремих категоріях адміністративних справ, застосовуються тільки до спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби. Предметна і територіальна підсудність спорів, які виникли за

межами виборчого процесу і не пов'язані з ним, а також у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби, визначається за загальними правилами глави 1 розділу II КАС України і не може визначатися за правилами Глави 6 КАС України. Якщо ж рішення, дії або бездіяльність цієї комісії (за винятком рішень, дій чи бездіяльності щодо встановлення результатів виборів) прийняті (вчинені) ЦВК за межами виборчого процесу або не пов'язані з ним, то такі справи підсудні окружному адміністративному суду (ч. 2 ст. 18 КАС України). У разі надходження такої справи до Київського апеляційного адміністративного суду позовна заява ухвалою цього суду підлягає поверненню з підстав, передбачених пунктом 6 частини третьої статті 108 КАС України (предметно не підсудна цьому суду). Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати окружний адміністративний суд, якому підсудна хоча б одна з вимог (ч. 1 ст. 21 КАС України). Водночас слід мати на увазі, що в разі підсудності першої з позовних вимог окружному адміністративному суду, другої вимоги – іншому окружному адміністративному суду, третьої вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати лише один з окружних адміністративних судів за вибором позивача [3].

В той же час, аналіз судової практики щодо застосування процесуальних норм дає підстави стверджувати, що у застосуванні судами першої інстанції процесуального закону спостерігається проблема щодо визначення підсудності адміністративних справ.

*Одним із прикладів помилкового визначення предметної підсудності є справа №806/7391/13-а за адміністративним позовом прокурора Житомирського району до Новогуївинської селищної ради*

*Житомирського району Житомирської області про визнання протиправним та скасування рішення, у якій Житомирський окружний адміністративний суд повернув позовну заяву з тих підстав, що селищна рада входить у систему органів місцевого самоврядування, а тому дана адміністративна справа не відноситься до предметної підсудності окружного адміністративного суду. Апеляційний адміністративний суд, скасовуючи ухвалу суду першої інстанції, зазначив, що прокурор, звертаючись до суду з вимогами, передбаченими ч.5 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», діяв як посадова особа органу державної влади, тому такі справи, незалежно від статусу відповідача, предметно підсудні окружним адміністративним судам (п. 1 ч. 2 ст. 18 КАС України)[4].*

Аналогічні порушення у застосуванні п. 1 ч. 2 ст. 18 КАС України були допущені також іншими місцевими адміністративними судами, рішення яких в подальшому були скасовані відповідними апеляційними адміністративними судами, а саме: Дніпропетровським окружним адміністративним судом (справа №804/5261/14) [5], Харківським окружним адміністративним судом (справа №820/10186/13-а, справа № 820/9880/13-а) [6], Полтавського окружного адміністративного суду (справа № 816/2197/14) [7], Корольовським районним судом м. Житомира (справа №296/3336/13-а) [8], Одеським окружним адміністративним судом (справа №815/1523/14, №821/4030/14) [9; 10], Запорізьким окружним адміністративним судом (справа № 808/5105/14) [11] та багато інших.

Більш того, у відповідності до інформаційного листа ВАСУ №1237/12/13-13 від 11 вересня 2013 року вбачається, що справи за позовом прокурора, поданого у разі відхилення подання, незалежно від статусу відповідача, предметно підсудні окружним адміністративним

судам, а тому згідно приписів п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України суд має передавати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду.

*Проте, у справі Севастопольського апеляційного адміністративного суду №104/2833/13-а колегією суддів встановлено, що виявивши справу, яка предметно не підсудна Білогірському районному суду Автономної Республіки Крим як адміністративному, суд першої інстанції повинен був передати вказану справу на розгляд до відповідного окружного адміністративного суду (як то вимагає п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України), а не приймати рішення про закриття провадження по справі. Однак, в порушення норм процесуального законодавства, суд першої інстанції дійшов необґрунтованого висновку про наявність підстав для закриття провадження у справі у зв'язку з тим, що справа за позовом прокурора Білогірського району Автономної Республіки Крим не належить до розгляду в порядку адміністративного судочинства, та помилково застосував положення п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України, заклавши провадження у справі [12].*

Аналогічні порушення п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України допущені також іншими місцевими адміністративними судами, а саме: Олевським районним судом Житомирської області (справа №2-а-59/12) [13], Харківським окружним адміністративним судом (справа №22-а-2879/2007) [14]. Проте рішення даних судів в подальшому були скасовані відповідними апеляційними адміністративними судами, зобов'язавши суди першої інстанції передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду.

*Крім того, у справі № 295/7379/13-а за позовом Житомирської міської ради до Відділу примусового виконання рішень ГУЮ в*

*Житомирській області про визнання протиправними дій державного виконавця, 24 травня 2013 року Богунський районний суд м. Житомира повернув позовну заяву з підстав, визначених п.6 ч.3 ст.108 КАС України, оскільки справа не підсудна цьому адміністративному суду. Однак, Житомирський апеляційний адміністративний суд скасував ухвалу Богунського районного суду м. Житомира, мотивуючи наступним. Місцевий суд помилково виходив з того, що позивачем оскаржуються дії державного виконавця, спрямовані на виконання рішення Вищого адміністративного суду України, (як вважає суд першої інстанції,- іншого органу) тому відповідно до ч.5 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження», а тому даний спір не підсудний місцевому загальному суду як адміністративному. Проте, такий висновок є помилковим, оскільки ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» визначає предметну підсудність справ, заявниками у яких є сторони виконавчого провадження: такі справи підсудні суду, який видав виконавчий документ. Цим судам також підсудні справи за позовами представників сторін та прокурора. У зв'язку з цим колегія суддів вважає, що визначаючи суд, до юрисдикції якого віднесено розгляд та вирішення спорів про оскарження рішень, дій та бездіяльності державного виконавця слід враховувати положення ч. 4 ст. 82 ЗУ «Про виконавче провадження». Інші учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадової особи органу державної виконавчої служби до відповідного адміністративного суду. Предметну підсудність таких справ зазначена норма не встановлює, а тому для її визначення застосуванню підлягають положення ст. 18 КАС України. Однак, судом першої інстанції належним чином не проаналізовані норми*

*чинного законодавства і зроблений помилковий висновок про повернення позовної заяви позивачу та підсудність даної справи окружному адміністративному суду, оскільки в даному випадку з вказаним позовом позивачу слід звертатись до суду, який видав виконавчий документ, тобто до Богунського районного суду м. Житомира [15].*

Також, є випадки коли з підстав визначених п.6 ч.3 ст.108 КАС України судді помилково повертають позовні заяви позивачам, оскільки на їх думку справа не підсудна таким судам, як адміністративним судам. Проте, суди апеляційних інстанції в таких випадках реагують відповідним чином – скасовують рішення судів першої інстанції і повертають їм же для відкриття провадження і їх подальшого розгляду. До таких випадків можемо віднести такі справи: Львівського апеляційного суду №9104/182028/12 [16], Дніпропетровського апеляційного адміністративного №404/2622/16-а(2-а/404/962/16) [17], Київського апеляційного адміністративного суду №22-а-4851/08 [18] і №22-а-4852/08 [19] та багато інших.

*Як приклад, слід також вказати і ухвалу Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 29 листопада 2012 року у справі №227/3968/12, якою позовну заяву публічного акціонерного товариства «Вінницяобленерго» в особі структурної одиниці «Хмельницькі ЕМ» до управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Вінницькій області про оскарження рішень та дій державного виконавця повернуто позивачу, оскільки вона не підсудна Хмельницькому міськрайонному суду Вінницької області. Суд першої інстанції виходив з того, що відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної*

особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача. Зазначена норма підлягає застосуванню при визначенні підсудності справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби незалежно від статусу позивача - фізичної чи юридичної особи. Оскільки позивачем є ПАТ «Вінницяобленерго», місцем знаходження якого є м. Вінниця вул. 1 Травня, 2, суддя вважає, що вказана позовна заява Хмельницькому міськрайонному суду не підсудна. Проте, Вінницький апеляційний адміністративний суд вважає інакше, а саме, що суд першої інстанції при постановленні оскаржуваної ухвали порушив норми процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи, оскільки пункт 5 статті 18 КАС України визначає, що місцевим загальним судам, як адміністративним судам підсудні, адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1 - 4 частини першої цієї статті. Отож апеляційну скаргу публічного акціонерного товариства "Вінницяобленерго" в особі структурної одиниці «Хмельницькі ЕМ» задоволено, ухвалу Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області скасовано та справу направлено до для продовження розгляду до суду першої інстанції [20].

Крім того, на виконання листа Верховного Суду України від 29 березня 2013 року №54/0/54-13 щодо узагальнення та висвітлення проблемних питань, які виникають у судовій практиці при визначенні підсудності спорів, Вінницький апеляційний адміністративний суд провів статистичний аналіз судових справ, інформуючи про помилки, які допускають суди першої інстанції при визначенні компетентного

суду в структурі адміністративних судів, якому належить розглядати адміністративну справу. Зокрема, Вінницький апеляційний адміністративний суд відмічає, що у спорах у сфері діяльності органів державної виконавчої служби України та виконавчого провадження судом апеляційної інстанції було переглянуто 799 рішень судів першої інстанції, з яких скасовано – 219, залишено без змін лише 415. Взагалі, за період діяльності Вінницького апеляційного адміністративного суду упродовж 2011-2012 років у суді перебувало 23 справи за участю органів Антимонопольного комітету України, у яких 16 рішень судів першої інстанції залишено без змін, 5 рішень скасовано, 1 апеляційну скаргу було повернуто та винесено 1 рішення щодо відмови у відкритті провадження.

Разом з тим, згідно статистичних даних протягом 2011 року Хмельницьким окружним адміністративним судом у зв'язку з непідсудністю (недотримання позивачами правил предметної та територіальної підсудності), на підставі п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України було повернуто 146 адміністративних справ, з яких 8 було скасовано судом апеляційної інстанції було скасовано і повернуто судам першої інстанції для подальшого розгляду.

Крім того, з аналізу практики застосування окремих положень законодавства, пов'язаних із підсудністю справ, порушених за зверненнями органів прокуратури до органів місцевого самоврядування, встановлені випадки звернення до суду з порушенням вищевказаних норм законодавства. У наведеній категорії спорів, місцеві суди Вінницького апеляційного адміністративного округу на підставі приписів п.2 ч.1 ст. 22 КАС України передавали такі справи за підсудністю окружним адміністративним судам. Так, відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури спрямована на нагляд за додержанням і

правильним застосуванням законів, у тому числі органами виконавчої влади та місцевими радами і їх виконавчими органами. При зверненні з позовом з вимогою про визнання акта органу місцевого самоврядування недійсним, прокурор відповідно до обсягу наданих йому повноважень виконує владну функцію та виступає від імені держави, а тому такі справи предметно підсудні окружним адміністративним судам. Разом з тим, з'ясувавши що позов не підсудний цьому суду, як адміністративному суду, вже після відкриття провадження у справі, місцеві загальні суди в порядку ст. 22 КАС України передавали такі справи за підсудністю до іншого адміністративного суду.

*Зокрема, ухвалою від 05 липня 2011 року Сторожинецький районний суд Чернівецької області передав за підсудністю до Чернівецького окружного адміністративного суду адміністративну справу №2а-1547/2011 за позовом прокурора Старожинецького району до Михальчанської сільської ради Сторожинецького району, третіх осіб Гаманюка І.П., Козака І.В. про визнання незаконним та скасування рішення №212-28/08 28 сесії 5 скликання Михальчанської сільської ради Сторожинецького району від 18 вересня 2008 року. Також, ухвалою від 27 квітня 2011 року Теофіпольський районний суд Хмельницької області передав за підсудністю до Хмельницького окружного адміністративного суду адміністративну справу №2-а-1656/11 за позовом прокурора Теофіпольського району до Теофіпольської селищної ради про визнання незаконним та скасування рішення сесії Теофіпольської селищної ради. Крім того, ухвалою від 17 липня 2011 року Білогірський районний суд Хмельницької області передав за підсудністю до Хмельницького окружного адміністративного суду адміністративну справу №2201/2-а-1434/2011 за позовом прокурора Білогірського району до*

*Перерослівської сільської ради про скасування рішення. Крім того, ухвалою від 09 грудня 2011 року Могилів-Подільський міськрайонний суд Вінницької області передав за підсудністю до Вінницького окружного адміністративного суду адміністративну справу №2-а-7658/2011 [21].*

Із практики окружних адміністративних судів також встановлено, що виникають проблемні питання, пов'язані із визначенням підсудності адміністративних спорів, предметом яких є оскарження дій по невиплаті позивачу соціальної допомоги, що виплачується органом, у трудових відносинах з яким перебуває позивач, та відшкодовується органом праці та соціального захисту населення. Приймаючи ухвалу про передачу адміністративної справи за підсудністю в порядку ст. 22 КАС України, суд першої інстанції в такому випадку виходить з того, що позивач перебуває на публічній службі, а даний спір пов'язаний з проходженням публічної служби, тому вказана справа підлягає розгляду окружним адміністративним судом, а не місцевим загальним судом як адміністративним судом. При цьому, позивачі зазначають, через те, що вони перебувають на посаді державного службовця в установі, що знаходиться на території, яка відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 23 липня 1991 року №106 відноситься до зони посиленого радіологічного контролю, відповідно ця установа здійснює доплату до заробітної плати в значно менших розмірах, ніж це передбачено статтею 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Слід зазначити, що в такому випадку існує суперечність щодо визначення підсудності, оскільки адміністративні позови щодо проходження публічної служби розглядаються окружним

адміністративним судом, а спори з приводу нарахування та виплати соціальної допомоги – місцевими загальними судами як адміністративними (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України).

Однак, як вбачається із постанови Пленуму ВАСУ №4 від 16 березня 2012 року «Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статей 39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»», доплата, передбачена статтею 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», не входить до структури заробітної плати, а є соціальною гарантією, виплата якої компенсується підприємствам управліннями праці та соціального захисту населення, а тому такі спори належить розглядати місцевим загальним судом як адміністративним, а не окружним адміністративним судом [22].

Крім того, розглядаючи особливості предметної підсудності з врахуванням стану збройної агресії на території України зауважимо, що Автономна Республіка Крим з лютого 2014 року є окупованою внаслідок збройної агресії Російської Федерації. При цьому, Крим все ще являється невід'ємною частиною України, на яку поширюється дія як Конституції України так і законів України. Окупованими є і частини територій Донецької і Луганської областей. При цьому в контексті визначення підсудності адміністративних судових справ для багатьох людей актуальним є питання, що робити зі справами, які пов'язані з Кримом, яка процедура захисту своїх прав у суді, зокрема, до якого суду звертатися зараз у разі порушенні прав та свобод. Як відомо, на окупованих територіях створюються перешкоди функціонуванню багатьох державних органів та судів різних інстанцій. Отже, щоб все ж таки якимось забезпечувати права громадян, було запроваджено ряд

нормативних актів які регулюють дані відносини, що мають особливий характер.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», тимчасово окупованою територією є сухопутна територія Автономної Республіки Крим (далі - АРК) та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова тощо. Статтею 12 цього ж Закону визначені заходи правового реагування на тимчасово окупованій території. Зокрема, у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях України, змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних судам розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а саме: адміністративні справи, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, - розглядатимуться місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Київським апеляційним адміністративним судом; адміністративні справи Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим - Київським окружним адміністративним судом, адміністративних справ Окружного адміністративного суду міста Севастополя - Окружним адміністративним судом міста Києва; Севастопольського апеляційного адміністративного суду - Київським апеляційним адміністративним судом [23].

Водночас, відповідно до розпорядження Голови ВАСУ №193 від 02 вересня 2014 року «Про забезпечення розгляду адміністративних справ, підсудних адміністративним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції», з метою забезпечення

доступу громадян і юридичних осіб до суду, змінено територіальну підсудність адміністративних судових справ, підсудних адміністративним судам розташованим в районі проведення антитерористичної операції. Так, відтепер розгляд адміністративних справ, територіально підсудних адміністративним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції, здійснюється такими судами: Запорізьким окружним адміністративним судом – адміністративних справ, підсудних Донецькому окружному адміністративному суду; Харківським окружним адміністративним судом - адміністративних справ, підсудних Луганському окружному адміністративному суду; Харківським апеляційним адміністративним судом – адміністративних справ, що підлягають перегляду в апеляційному порядку Донецьким апеляційним адміністративним судом [24]. При цьому, питання предметної підсудності адміністративних справ, підсудних місцевим загальним судам (як адміністративним судам), а також апеляційним судам, розташованим в районі проведення антитерористичної операції, - місцевими загальними судами, апеляційними судами, що визначаються головою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [25]. Зокрема, у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя окремими судами в районі проведення антитерористичної операції, згідно розпорядження Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ №2710/38-14 від 02 вересня 2014 року «Про визначення територіальної підсудності справ» визначено територіальну підсудність справ (в тому числі кримінальних, цивільних, адміністративних та справ про адміністративні правопорушення), підсудних розташованим у районі проведення антитерористичної операції місцевим загальним та апеляційним судам на території Луганської (в 17 судах) і Донецької областей (в 35 судах).

У зв'язку з цим, в судовій практиці з'являються помилки, в переважній більшості, серед позивачів під час визначення територіальної підсудності адміністративних справ, підсудних адміністративним судам, розташованим на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції. Однак, що стосується питання саме предметної підсудності такої категорії судових справ, то відмітимо, що механізм її визначення залишився незмінним, а судова практика аналогічна тій, що існує на іншій частині території України (не окупованій і не в зоні проведення антитерористичної операції). В даному випадку, процедура визначення належного суду, до якого предметно підсудна адміністративна справа ускладнюється через те, що виникають додаткові труднощі у визначенні територіальної підсудності справи, що має розглядатись на території України, яка є тимчасово окупованою або на якій триває антитерористична операція.

*Наприклад, у справі Київського апеляційного адміністративного суду №826/20083/14 ухвалою від 19 травня 2015 року встановлено, що позивач помилково звернулась до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом до Головного Управління Пенсійного фонду України в м. Києві про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання поновити виплату раніше призначеної пенсії, хоча їй слід було звернутись до відповідного місцевого загального суду. При цьому, враховуючи те, що позивач раніше перебувала на обліку та отримувала пенсійні кошти в Управлінні Пенсійного фонду України в м. Авдіївці Донецької області, те, що відповідно до п.1 ч. 1 ст. 18 КАС України даний спір підсудний місцевим загальним судам як адміністративним судам, а не окружним адміністративним судам та те, що розпорядженням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ №2710/38-14 від 02 вересня*

*2014 року замість Авдіївського міського суду Донецької області територіальна підсудність визначається Добропільському міськрайонному суду Донецької області, колегія суддів прийшла висновку, що рішення суду першої інстанції є законним та обґрунтованим та таким, що прийняте з додержанням норм процесуального права і позивачу слід звернутись з адміністративним позовом до відповідного місцевого загального суду [26].*

**Висновки.** Аналіз судової практики адміністративних судів показує, що як раніше існували та і продовжують виникати труднощі у встановленні предметної підсудності адміністративних справ позивачами та безпосередньо судами. Помилки під час практичного застосування законодавчих норм що регулюють предметну підсудність зводять нанівець принцип доступності до правосуддя. Крім того, інколи судами першої інстанції належним чином не аналізуються норми чинного законодавства (ст. 22 КАС України) і робляться помилкові висновки щодо повернення позовної заяви позивачу та не підсудність поданої до суду справи окружному адміністративному суду, замість направлення її до суду, якому вона підсудна. До того ж порядок встановлення належного суду до якого предметно підсудні справи адміністративної юрисдикції додатково ускладнений тим, що змінена і територіальна підсудність справ, що мають розглядатись на території України, яка є тимчасово окупованою або на якій триває антитерористична операція.

У зв'язку з цим, з даного питання ВАСУ постійно проводиться відповідна робота щодо покращення якості здійснення правосуддя судами адміністративної юрисдикції, пленумом приймаються постанови, до судів надсилаються роз'яснення і листи рекомендаційного характеру з питань застосування адміністративними

судами законодавства під час визначення предметної підсудності судових справ тощо.

Автором, в свою чергу, також пропонується внесення відповідних законодавчих змін до ст. 22 КАС України. Зокрема, за доцільне було б більш в категоричній формі передбачити законодавчим чином і зобов'язати суди на будь-якій стадії провадження у адміністративній справі (чи до відкриття провадження чи після її відкриття), яка предметно підсудна іншому суду, то таку справу судам передавати з одного адміністративного суду до іншого, і в подальшому розглядати адміністративним судом, до якого вона надіслана.

### **Література:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
3. Постанови Пленуму ВАСУ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/).
4. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 11 грудня 2013 року по справі 806/7391/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36268298>.
5. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 11 грудня 2014 року по справі №804/5261/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42265558>.

6. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 11 грудня 2013 року по справі №820/9880/13 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36246611>.
7. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 22 липня 2014 року по справі №816/2197/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39929102>.
8. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2013 року по справі №296/3336/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35405198>.
9. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 14 квітня 2014 року по справі №815/1523/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38196259>.
10. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 18 листопада 2014 року по справі №821/4030/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41780010>.
11. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 01 квітня 2015 року по справі №808/5105/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43566043>.
12. Ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 05 лютого 2014 року по справі №104/2833/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37097267>.

13. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 17 червня 2013 року по справі №2-а-59/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36272912>.

14. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 19 грудня 2007 року по справі №22-а-2879/07 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1443027>.

15. Узагальнення Практики застосування адміністративними судами першої інстанції Глав 1-4 Розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zaas.gov.ua/sudova-statystyka-ta-analika/uzahalnennia-sudovoi-praktyky/332-uzahalnennia-praktyky-zastosuvannia-administratyvnyu-sudamy-pershoi-instantsii-hlav-1-4-rozdilu-iii-kodeksu-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy-pid-chas-rozhliadu-ta-vyrishennia-administratyvnykh-sprav.html>.

16. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 06 листопада 2014 року по справі № 9104/182028/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41319536>.

17. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 12 липня 2016 року по справі № 404/2622/16-а(2-а/404/962/16) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59081091/>

18. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17 грудня 2008 року по справі № 22-а–4851/08 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3023544>.

19. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 10 грудня 2008 року по справі № 22-а–4852/08 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3023545>.
20. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 10 15 січня 2013 року по справі № 227/3968/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28672532>.
21. Узагальнення проблемних питань, які виникають у судовій практиці при визначенні підсудності спорів [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.vaas.gov.ua>.
22. Постанова Пленуму ВАСУ №4 від 16 березня 2012 року «Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статей 39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0004760-12/>.
23. Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
24. Офіційний сайт ВАСУ. Архів новин [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://court.gov.ua/userfiles/vasu\\_Pozp.doc](http://court.gov.ua/userfiles/vasu_Pozp.doc).
25. Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>.

26. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 19 травня 2015 року по справі №826/20083/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:  
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44401537/>