

УДК 342.925:347.956/958:352.075(477)

С. В. Ківалов

ПІДСУДНІСТЬ ТА ПІДВІДОМЧІСТЬ СПРАВ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтею 55 Конституції України закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Розуміння цієї конституційної норми було б неповним без урахування ролі адміністративної юстиції в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Відповідно до ст. 124 Конституції України, юрисдикція суду поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі, але постає питання щодо розмежування компетенції з вирішення адміністративних справ. При цьому, зважаючи на конституційний принцип спеціалізації, слід вирізнити поняття адміністративної юрисдикції, під якою розуміється нормативне визначення компетенції суду з вирішення справ у порядку адміністративного судочинства.

У Рішенні Конституційного Суду України за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) Конституційний Суд України констатував, що юрисдикція судів — це повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання [1].

З моменту набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) законодавець створив ситуацію, за якою спори, які впливають зі сфери публічно-правових відносин, можуть розглядатися у різних судових юрисдикціях. Не є винятком і спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. Як зазначає О. О. Терлецький, проблема чіткого законодавчого визначення компетенції адміністративних судів є наслідком відсутності

уваги науковців протягом тривалого часу до публічно-правових відносин загалом та проблем верховенства права та захисту прав і основних свобод людини, зокрема [2].

При вирішенні питання про належність справи до предмета адміністративної юрисдикції слід пам'ятати, що: 1) адміністративні суди можуть надавати захист не лише публічним, але й цивільним правам, якщо їх було порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах; 2) категорія «спір про право» не повинна бути підставою для звуження на практиці компетенції адміністративних судів, що визначена КАС України; 3) договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним чи комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, за логікою законодавця, не слід вважати адміністративними, а тому спори щодо них сьогодні не належать до юрисдикції адміністративних судів, за винятком спорів щодо оскарження владних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, що пов'язані з процесом укладання чи виконання цих договорів [3].

У ч. 1 ст. 17 КАС України зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, які виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій. Проте, для якісного вирішення публічно-правового спору недостатньо лише встановити факт віднесення його до юрисдикції адміністративних судів. Тут потрібно також чітко визначити конкретний суд у системі адміністративних судів, до компетенції якого належить вирішення цього публічно-правового спору. Інакше кажучи, необхідно визначити підсудність та підвідомчість публічно-правового спору.

Чітке визначення підвідомчості справ органам адміністративної юрисдикції є вагомими елементом організаційно-правової характеристики даного правового інституту. Якщо звернутися до процесуальних кодексів, то ними визначено засади такого відмежування. Для їх установлення необхідно проаналізувати коло та специфіку повноважень адміністративних судів у порівнянні з обсягом та специфікою закріплення компетенції інших судових ланок. У науці адміністративного права підвідомчість найчастіше визначають як частину (елемент) компетенції, а іноді і як тотожні поняття. Однак компетенція є значно ширшим поняттям. У теорії права компетенцію можна розглядати у кількох аспектах: як сукупність повноважень, прав, коло повноважень певного органу; сукупність виключно тих повноважень, якими наділено орган у межах закону і відповідно до закону [4]. З іншого боку, компетенція визначається як коло встановлених законом повноважень, які водночас є обов'язками [4]. Ряд науковців взагалі не застосовують поняття підвідомчості, підміняючи його поняттям «компетенція» або ж «уповноважений розглядати» тощо [5].

Разом із поняттям підвідомчості у науці адміністративного права вживається термін «юрисдикція», при цьому автори часто застосовують

їх як синоніми. У теорії галузевих наук поняття юрисдикції окремі науковці розглядають як тотожне підвідомчості, а саме — як розмежування компетенції щодо розгляду й вирішення спорів та інших правових питань. Юрисдикцію ще можна розглядати як певну властивість конкретних правовідносин у разі виникнення спору потрапляти під відання (входити до юрисдикції) того чи іншого органу; або ж її визначають як коло справ, вирішення яких законом віднесено до компетенції певного державного чи громадського органу [6].

Підвідомчість часто визначається як врегульований правом зв'язок двох сторін правовідносин: тієї, яка відає, вирішує, і тієї, яка є підвідомчою, залежною. Д. М. Бахрах зазначає, що для владних суб'єктів підвідомчість — це частина їх компетенції, що пов'язує їх повноваження із визначеними об'єктами владного впливу, визначає їх межі. А для іншої сторони владних правовідносин підвідомчість означає її правову залежність від того, хто відає справами [7].

КАС України встановлює не чіткий перелік справ публічно-правового характеру, що належать до підвідомчості адміністративних судів, а перелічує лише родові ознаки таких справ. Такий підхід має як свої позитивні, так і негативні сторони. До позитивних сторін слід віднести підвищену уніфікованість відповідних правових норм, що дозволяє потенційно зарахувати до сфери підвідомчості адміністративних судів досить широкую категорію справ. Проте негативним проявом такого підходу до формулювання сфери підвідомчості справ адміністративним судам є те, що занадто абстрактне формулювання категорій відповідних справ при загальній нормативній невизначеності змісту категорії публічно-правового спору на рівні КАС України вимагатиме у кожному випадку від суду з'ясування того, чи може той чи інший конкретний публічно-правовий спір визнаватися підвідомчим саме адміністративному суду.

Значно складнішою і суттєвішою у теоретико-правовому та в практичному плані виглядає проблема відмежування компетенції адміністративних судів в Україні від компетенції господарських та від загальних судів (зокрема, у здійсненні останніми судочинства у порядку цивільної юрисдикції). Судова практика, на жаль, спростовує окремі висновки науковців про те, що існують лише «окремі труднощі при визначенні суду, який має право розглядати окремі категорії публічно-правових спорів за участю суб'єктів владних повноважень». Адже правильне визначення компетенції конкретного суду як позивачами, так і суддями щодо вирішення того чи іншого спору є запорукою дотримання права особи на справедливий суд та розгляду справи протягом розумного строку. Разом із тим, судова практики останнього десятиліття доводить, що й на теперішній час компетенція українських судів щодо вирішення окремих категорій справ залишається невизначеною. Зазначене призводить до порушення права особи на судовий захист, зниження ефективності правосуддя. Судова практика містить багато випадків, коли судові рішення скасовується саме з підстав порушення правил юрисдикції.

Спроби вирішення проблеми відмежування підвідомчості справ адміністративним судам через запровадження тих чи інших критеріїв такої підвідомчості з наступною імплементацією їх до КАС України не призведуть до вирішення порушеної проблеми у принципі. Більше того, вони спроможні ще більше заплутати та посилити конфліктність при практичному розмежуванні судових юрисдикцій. На думку І. М. Обрізко, найбільш послідовним способом реалізації конституційних засад спеціалізації судової системи та визначення, у зв'язку із цим, компетенції адміністративних судів стане визначення такої компетенції за допомогою зазначеного принципу. Такий перелік, очевидно, спершу не буде вичерпним, проте він має охоплювати всі види адміністративних справ за такою ознакою, як їх публічно-правовий характер і неможливість вирішення в іншому порядку судового розгляду. Позитивним моментом такого підходу стане його наочність, що дасть можливість однозначно орієнтуватися у компетенції адміністративних судів [8].

Таким чином, розмежовуючи підвідомчість публічно-правових спорів адміністративним судам, КАС України встановлює коло спорів, які, хоча й мають публічно-правовий характер, вирішуються у порядку іншого судочинства. Тому питання підвідомчості адміністративному суду з того чи іншого правового питання є дуже важливим, оскільки таким чином встановлюються межі повноважень суду з вирішення спору та предмет доказування у справі. Тому від правильного визначення підвідомчості суду у багатьох випадках залежить можливість комплексного захисту прав осіб [9].

Найбільш поширеною категорією справ, яка підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства, є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. У цій категорії справ з'ясування присутності у спорі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування не є достатнім для висновку про те, що справа є публічною. До перевірки критеріїв підвідомчості потрібно підходити комплексно і неодмінно з'ясовувати, яку роль у правовідносинах відігравав той чи інший орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, чи діяв він на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом цивільного (господарського) права.

Водночас, доволі дискусійним є питання щодо визначення кола публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування, на які, відповідно, поширюється юрисдикція адміністративних судів. Зокрема, це, наприклад, спори фізичних і юридичних осіб з органами місцевого самоврядування щодо набуття права власності на земельні ділянки. Адже протягом тривалого часу не було чітко зрозуміло, до підвідомчості яких судів, місцевих господарських чи адміністративних, належить вирішення цих спорів. Зазначена ситуація зумовлювала вирішення цих спорів як адміністративними, так і господарськими, загальними судами.

Зокрема, цю тенденцію, наприклад, можна прослідкувати в оглядовому Листі Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ) від 21.12.2007 р. «Про практику застосування адміністративними судами приписів Кодексу адміністративного судочинства України стосовно визначення юрисдикції адміністративних справ (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України)», де ВАСУ зазначає, що справи про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування про відмову у наданні земельних ділянок у власність є адміністративними... Орган місцевого самоврядування є органом у здійсненні владних управлінських функцій, згідно з земельним законодавством, в частині надання земельних ділянок у власність чи користування, передачі їх в оренду і тільки після розгляду таких питань та прийняття відповідних рішень виникають певні зобов'язання та визнання прав, здійснення певних дій щодо виконання прийнятого рішення... Оскільки нормами КАС України (без зазначення будь-яких виключень, у тому числі і щодо земельних правовідносин) передбачено, що спір між юридичними особами та суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень розглядаються за правилами адміністративного судочинства, він не може бути розглянутий за правилами ГПК України [10]. У той же час, у п. 15 рекомендацій Президії Вищого господарського суду України (далі — ВГСУ) «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» зазначалося, що господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, оскільки земля є об'єктом цивільних прав і обов'язків і використовується в господарській діяльності на підставі цивільно-правових угод. До таких справ слід відносити справи, пов'язані із захистом права власності або користування землею, в яких, захищаючи свої цивільні права й охоронювані законом інтереси, беруть участь суб'єкти господарської діяльності. Якщо предметом спору є право власності на земельну ділянку або право користування нею, у тому числі відновлення порушеного права третьою особою, яка на підставі рішень владних органів претендує на спірну земельну ділянку, то такий спір є спором про право і незалежно від участі у ньому органу, яким земельна ділянка надана у власність або в користування, повинен вирішуватися в порядку господарського судочинства [11].

Здавалося б, Конституційний Суд України поставив крапку в дискусії вищих спеціалізованих судів щодо підвідомчості земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування. Так, Конституційний Суд України у своєму Рішенні зазначив, що спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування

як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [12].

Проте, незважаючи на рішення Конституційного Суду України, проблема розмежування підсудності остаточно вирішеною не була. Верховний Суд України та ВГСУ продовжують відстоювати позиції щодо господарської, цивільної юрисдикції спорів щодо розпорядження органами місцевого самоврядування земельними ділянками. Так, ВГСУ у Листі від 23.06.2010 р. зазначив: «...останнім часом трапляються випадки безпідставного припинення господарськими судами провадження у спрахх щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування, пов'язаних з розпорядженням земельними ділянками». Земельні відносини поділяються на публічні і приватні. Відповідно, і спори в таких відносинах можуть бути як публічно-правовими, так і приватно-правовими (цивільними, господарськими). Правовідносини, які склалися між сторонами, стосуються права власності на спірну земельну ділянку та підстав його набуття. Рада як власник землі вільна у виборі суб'єкта щодо надання йому цього права в порядку, встановленому законом. Разом із цим, Рада владних управлінських функцій не здійснювала і суб'єктом владних повноважень у цих відносинах не була. Ураховуючи викладене, адміністративні суди дійшли помилкового висновку, що позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї із сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав на неї, може бути розглянутий за правилами КАС України.

Аналогічну позицію можна прослідкувати у Постанові Пленуму ВАСУ «Про деякі питання практики розгляду справ у спрахх, що виникають з земельних відносин». Таким чином, справи у спрахх за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають із правовідносин, в яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спрахх, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору ст. 1 ГПК України підвідомчі господарським судам [13].

У той же час, у п. 7 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України (далі — ВССУ) «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» зазначається, що земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами — землі у межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї), регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їх учасників, забезпечення гарантій прав на землю. Захист судом прав на землю у цих відносинах здійснюється у способи, визначені ст. ст. 16, 21, 393 ЦК України, ст. 152 ЗК України, у тому числі шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Відповідно до цього спори, що виникають із земельних

відносин, в яких хоча б однією із сторін є фізична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, згідно із ст. 15 ЦПК України розглядаються у порядку цивільного судочинства [14].

Відтак, можна констатувати, що проблема підвідомчості у цій категорії справ і досі існує. Разом із тим, деякі науковці пропонують вирішити цю проблему шляхом створення відповідних судів для вирішення таких спорів. Зокрема, А. М. Мірошніченко зазначає про можливість запровадження в Україні так званого суду дрібних спорів, що могло би сприяти ефективному захисту земельних справ і дозволило б розвантажити існуючу судову систему [15]. Як уявляється, надмірна спеціалізація судів може призвести до негативних наслідків. Адже, на теперішній час, існують аналогічні пропозиції щодо створення, наприклад, судів, що будуть вирішувати податкові спори. Надмірна спеціалізація здатна розбалансувати судову систему та негативно позначитися на її функціонуванні. Із цієї позиції ефективніше створювати спеціалізації в уже створених судах для підвищення ефективності розгляду конкретно визначених категорій справ.

Слід зазначити, що справи, пов'язані із земельними відносинами за участю органів місцевого самоврядування, є неодиноким випадком непорозуміння між судами різних юрисдикцій щодо підвідомчості саме їм тієї чи іншої категорії справ. Так, практично аналогічна ситуація виникла в результаті прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», у зв'язку з чим виникли нові категорії публічно-правових спорів між особами, які мають право на приватизацію житла в гуртожитках, та органами, уповноваженими приймати такі рішення. Разом із тим, ВАСУ в Аналізі практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» зазначає, що в практиці адміністративних судів не виникає ускладнень під час вирішення питання про юрисдикцію судів щодо вирішення цієї категорії справ. Водночас, як зазначає Генеральна прокуратура України, аналогічні справи суди розглядають у порядку цивільного судочинства [16].

Таким чином, можна зробити висновок, що на теперішній час існують категорії спорів, що вирішуються судами різних судових юрисдикцій. Постанови Пленумів вищих спеціалізованих судів красномовно свідчать про існування юрисдикційного конфлікту, що фактично виявляється у вирішенні одних і тих же спорів судами різних судових юрисдикцій. Відтак, як уявляється, потребує визначення та законодавчого закріплення поняття «юрисдикційного конфлікту», який можна визначити як конфлікт між судами різних юрисдикцій із питань їх компетенції, коли вони вважають або схилиються до того, що саме в їх компетенції знаходиться вирішення певного спору (категорії спорів).

Правильне визначення юрисдикції того чи іншого суду відграє важ-

ливу роль у захисті прав і свобод людини і громадянина. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що дотримання судом установлених процесуальних правил під час розгляду справ є забезпеченням права на справедливий суд, передбаченого ст. 6 Конвенції.

Необхідно звернути увагу на те, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить ВАСУ, який, відповідно до положень ч. 3 ст. 125 Конституції України, є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів. Поняття «адміністративна юрисдикція» слід відрізняти від поняття «підсудність». На відміну від підвідомчості, яка розмежовує компетенцію між державними органами щодо вирішення адміністративних справ, тобто це так зване розмежування компетенції «за горизонталлю», підсудність розмежовує компетенцію у тій же сфері, але між різними судами однієї юрисдикції, тобто це так зване розмежування компетенції «за вертикаллю» [17].

Поняття підсудності адміністративних справ є усталеним в юридичній літературі, і під ним розуміють коло адміністративних справ, які уповноважений вирішувати кожен конкретний адміністративний суд [18]. Так, якщо норми про підвідомчість установлюють коло справ, віднесених до розгляду адміністративних судів як окремої системи юрисдикційних органів, то інститут підсудності дозволяє розмежувати справи, віднесені до компетенції адміністративних судів, у межах системи цих судів між окремими її ланками чи елементами [19]. Якщо при визначенні підвідомчості встановлюється, суд чи не суд має вирішувати правовий спір, то при визначенні підсудності питання про те, що справу вирішує суд, уже вирішено позитивно. Відтепер необхідно визначити, який саме суд має розглядати справу [20].

Правила підсудності справ конкретному суду визначаються за допомогою комплексу правових норм, що дозволяють розмежувати компетенцію адміністративних судів стосовно розгляду та вирішення спорів, однією із сторін яких є орган місцевого самоврядування.

Отже, підсудність адміністративних справ можна розглядати у двох аспектах, як: 1) правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи щодо компетенції окремої ланки системи адміністративних судів, та конкретного адміністративного суду цієї системи зокрема; 2) сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб'єкти справи, предмет спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи.

Розподіл публічно-правових спорів у межах системи адміністративних судів відбувається з урахуванням низки фактичних обставин, що простежуються у кожному конкретному випадку виникнення конфлікту між двома суб'єктами. Проаналізувавши норми КАС України щодо підсудності адміністративних справ, можна дійти висновку, що розподіл справ між адміністративними судами здійснюється за трьома критеріями:

предметним, територіальним та інстанційним. Обставинами, які впливають на такий розподіл публічно-правових спорів (обставини, які зумовлюють підсудність конкретної адміністративної справи адміністративному суду), є: 1) особливий склад учасників публічно-правового спору (залежно від специфіки такого складу конкретна адміністративна справа розглядатиметься у загальному місцевому суді, окружному адміністративному суді, Київському апеляційному адміністративному суді або ж у ВАСУ); 2) місцезнаходження позивача або відповідача (за загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача); 3) належність адміністративного спору до певної інстанції системи адміністративних судів (тобто різні публічно-правові спори можуть бути розглянуті та вирішені або місцевими загальними судами як адміністративними судами, або окружними адміністративними судами, або апеляційними адміністративними судами, або Вищим адміністративним судом України) [21].

У теорії адміністративного судочинства виокремлюють територіальну, предметну та інстанційну підсудність адміністративних справ. Територіальна підсудність адміністративних справ — це сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду адміністративних справ по першій інстанції. Територіальну підсудність поділяють на: загальну, договірну, виключну, за зв'язком справ [22]. Частина 1 ст. 19 КАС України передбачає, що адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. Власне, обрання такого способу вирішення справи обумовлено тим, що рішення суб'єктів владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено значною кількістю позивачів. Це положення також встановлено і в інтересах відповідача (для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа) за позовом суб'єкта владних повноважень [23]. Таким чином, справи за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів місцевого самоврядування щодо оскарження нормативно-правових актів цих органів вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням органу місцевого самоврядування.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, які прийнято (вчинено, допущено) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим КАС України.

Розібравши цю норму за її складовими, можна дійти висновку, що для визначення територіальної підсудності адміністративної справи за правилами вказаної норми необхідно виходити з такого:

1) предметом спору в такій справі можуть бути лише правові акти індивідуальної дії, а не нормативно-правові акти та дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, тобто ці рішення, дії чи бездіяльність повинні бути вчиненими лише суб'єктом владних повноважень, який визначається відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України;

2) указані правові акти індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльності повинні бути прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань). Необхідно зважити на те, що у рішенні має бути зазначено конкретну особу або дію, вчинену щодо конкретної особи, оскільки зазвичай одночасно цими рішеннями чи діями вирішено питання щодо інших осіб. Наприклад, фізична особа користувалася земельною ділянкою за державним актом, але рішенням сільської ради ці землі було передано у власність іншій особі, тобто одна особа втратила право на користування земельною ділянкою. Отже, поняття «прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи» необхідно розуміти не тільки так, що ці акти приймаються щодо осіб, про яких ідеться в рішенні, але й щодо інших осіб, яких це безпосередньо стосується, або яким порушено права, свободи та інтереси цих осіб;

3) за перерахованих обставин позивач може обрати територіальну підсудність такої справи адміністративному суду за зареєстрованим у встановленому порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. У цьому разі слід урахувувати, що позивач може обирати не будь-який суд, а лише суд, якому предметно підсудна справа; за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем свого проживання (перебування, знаходження); за зареєстрованим місцезнаходженням відповідача;

4) якщо позивач не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді таку справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача, тобто за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцезнаходженням відповідача [24].

Аналізуючи ч. 4 ст. 19 КАС України, що закріплює положення, відповідно до якого у разі невизначеності територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача, варто зазначити, що скаргнику обов'язково необхідно дотримуватися правил предметної підсудності [25]. Науковці дореволюційної Росії вказували на те, що на предметну підсудність покладається функція розмежування компетенції суду з іншими установами. Теорія процесу того часу не розрізняла поняття «підсудність» та «підвідомчість». Так, М. М. Розін фактично урівнював поняття «предметна підсудність справ» та «предметне відомство судів» [26]. Відповідно, термін «підсудність» часто замінювався на терміни «підвідомчість», «відомство». Надто широке розуміння підсудності панувало і за радянського періоду, але, насамперед, у сфері цивільного су-

дочинства, оскільки у кримінальному судочинстві застосовувалося виключно поняття підсудності [27].

Таким чином, загальний принцип визначення предметної підсудності стисло можна сформулювати так: суди нижчої судової ланки (місцеві) як перша інстанція розглядають усі справи, крім тих, що за законом підсудні вищим судам (апеляційним, касаційним) як судам вищих інстанцій.

На підставі аналізу положень ст. 18 КАС України можна зробити висновки щодо предметної підсудності справ за участю органу місцевого самоврядування: 1) справи з приводу оскарження нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам; 2) справи, в яких однією із сторін є обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова або службова особа, підсудні окружним адміністративним судам.

Відтак, предметна підсудність справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування має імперативний характер. Отже, місцевим загальним судам підсудні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, окружним адміністративним судам підсудні справи, в яких однією із сторін є обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова або службова особа. У той же час, місцеві органи виконавчої влади можуть приймати рішення здійснювати дії чи бездіяльність на виконання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та навпаки. Разом із тим, предметна підсудність справ за участю органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади дещо різниться. Згідно з ч. 2 ст. 18 окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган державної влади, інший державний орган. Відповідно до ч. 3 ст. 18 КАС України справи щодо оскарження дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються й вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Таким чином, справи за участю місцевих органів виконавчої влади вирішуються окружним адміністративним судом, а справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються місцевим загальним судом, як адміністративним судом, або окружним адміністративним судом за вибором позивача, тобто предметна підсудність за участю місцевих органів виконавчої влади їх посадових та службових осіб має як імперативний, так і альтернативний характер.

Аналіз змін у нормативному встановленні правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві свідчить про поступове збільшення обсягу повноважень місцевих загальних судів як адміністративних

щодо розгляду й вирішення окремих категорій справ. Така тенденція призводить до зменшення впливу конституційного принципу спеціалізації у побудові системи судів загальної юрисдикції в Україні, спрямованого на забезпечення якісного та в розумні строки розгляду таких справ. На теперішній час місцеві загальні суди розглядають справи чотирьох юрисдикцій: адміністративної, кримінальної, цивільної та справи про накладення адміністративних стягнень, і додаткове розширення їх повноважень призводить до зниження якості вирішення справ [28]. Більше того, на переконання автора дослідження, обґрунтовуючись саме впливом принципу спеціалізації у побудові системи судів загальної юрисдикції в Україні та необхідністю посилення ефективності судових рішень у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, необхідно віднести до предметної підсудності окружних адміністративних судів. Окрім високого рівня таких судів, у цьому разі можна гарантувати незалежність судової влади від впливу місцевих чиновників.

Поряд із цим, враховуючи існуючу систему окружних адміністративних судів та важливість принципу доступності правосуддя у разі віднесення справ, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, до предметної підсудності окружних адміністративних судів, варто переглянути систему їх побудови у контексті кількісного складу.

Разом із тим, при застосуванні правил предметної підсудності, визначених ст. 18 КАС України, необхідно враховувати, що в окремих випадках позивачем у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування може бути прокурор. Так, в Аналізі практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» ВАСУ, зокрема, зазначив, що із системного аналізу п. 1 ч. 1 та ч. 2 ст. 18 КАС України вбачається, що з урахуванням суб'єктного критерію місцевим загальним як адміністративним судам підсудні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа органу місцевого самоврядування. Однак, коли іншою стороною у справі є орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, то така справа підсудна окружному адміністративному суду [16]. А тому для визначення предметної підсудності справ за позовами прокурора важливо встановити статус прокурора у справі — позивач чи представник. У разі, коли прокурор є позивачем у справі, то такі справи відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України підсудні окружним адміністративним судам, оскільки позивачем у справі є посадова особа органу державної влади. У разі, коли прокурор звернувся до суду як представник, то

предметну підсудність таких справ необхідно визначати з урахуванням статусу особи, яку він представляє. У судовій практиці є випадки звернення прокурора з позовом та розгляду його позовних вимог і місцевими загальними як адміністративними судами, і окружними адміністративними судами [16].

Водночас, по деяких категоріях справ органи місцевого самоврядування можуть бути позивачами по справі. Зазначене стосується компетенційних спорів, тобто спорів між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, спорів, які виникають із приводу укладення та виконання адміністративних договорів. Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАС України орган місцевого самоврядування звертається до окружного адміністративного суду з позовною заявою про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Орган місцевого самоврядування звертається до адміністративного суду з адміністративним позовом і в тому разі, коли його права, свободи та інтереси як юридичної особи порушуються рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

Поряд із принципами територіальності і спеціалізації варто виокремити ще одну zásadu побудови системи судів — інстанційність. Варто погодитися з думкою Р. Куйбіди про те, що поняття «судова ланка» і «судова інстанція» за змістом не є тотожними. Судова ланка означає суди одноорганізаційного рівня у структурі судоустрою (місцеві суди, апеляційні суди, вищі суди, Верховний Суд України). Судова інстанція означає суди, які здійснюють один із видів провадження — провадження у першій інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами (суди першої інстанції, суди апеляційної інстанції, суди касаційної інстанції). Різниця між цими поняттями заснована на багатозначності терміна «суд». Судова ланка визначається через поняття «суд» у значенні «судовий орган», а судова інстанція — через поняття «суд» у процесуальному значенні — «суд, що розглядає справу». Попри різницю між змістом обох понять важливо, щоб організаційно «судова ланка» і «судова інстанція» збігалися. Інакше кажучи, судова ланка має виконувати функції тільки однієї інстанції [29].

Загалом інстанція (з лат. *instantia* — безпосередня близькість) у довідковій юридичній літературі визначається як ланка в системі співпідпорядкованих органів — державних, судових, партійних тощо. Своєю чергою, у правовому сенсі у термін «судова інстанція» вкладається інший зміст — це судовий орган, який розглядає правовий спір на визначеній стадії судового процесу, тобто судова інстанція — це процесуальне поняття, за допомогою якого у відповідному законодавстві (кодифікованих процесуальних законах) визначається порядок вирішення спорів правового характеру або перегляду постановлених судових рішень. Разом із тим, значення і змістове наповнення цього терміна

є важливим для визначення структури судової системи. У такому розумінні необхідним є дослідження інстанційності як одного з організаційних принципів побудови вітчизняної системи судів [30]. Так, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; 2) окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС України, та крім справ із приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справах, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Щодо апеляційної інстанції, то відповідно до ст. 184 КАС України судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення. Крім того, згідно із ст. 210 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України.

Правильне визначення підвідомчості та підсудності у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб має неабияке значення для ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Адже дотримання правил, визначених процесом, є запорукою розгляду справи протягом розумного строку та однією зі складових права на справедливий суд, визначеного ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод. Оскільки деякі з них тісно пов'язані з майновими правами (так, на підставі рішення органів місцевого самоврядування набувається право власності або можуть зноситись об'єкти забудов тощо), таке зволікання може призвести до неможливості поновлення порушених прав та законних інтересів.

Підсумувавши, необхідно зазначити, що підсудність та підвідомчість у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування ґрунтується на правилах, визначених у КАС України. Разом із тим, окремі питання щодо підвідомчості та підсудності цієї категорії справ визначено в Постановах Пленуму Верховного Суду України, ВАСУ, ВГСУ, ВССУ. Таким чином, проблема визначення підвідомчості у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування лежить у площині конкурентності різних судових інстанцій, що зумовлено недостатнім рівнем розмежування юрисдикції між ними. У зв'язку із цим вбачається доцільним визначення та законодавче закріплення поняття «юрисдик-

ційний конфлікт» та надання Пленуму Верховного Суду України повноваження вирішувати юрисдикційні конфлікти між судами різних судових юрисдикцій за зверненням Пленумів вищих спеціалізованих судів.

На підставі дослідження правил визначення підсудності у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування встановлено, що предметна підсудність у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування може змінюватися в залежності від статусу позивача. Відтак, якщо позивачем є фізична або юридична особа, предметна підсудність буде визначатися за правилами п. 1 ч. 1 та 2 ст. 18 КАС України, якщо ж позивачем буде прокурор або інший державний орган, предметна підсудність буде визначатися за правилами ч. 2 ст. 18 КАС України. Окрім того, встановлено, що предметна підсудність у досліджуваній категорії справ замінюється у зв'язку з делегуванням повноважень органами місцевого самоврядування органам місцевої виконавчої влади та навпаки.

Разом із тим, враховуючи тенденції посилення принципу спеціалізації у побудові системи судів загальної юрисдикції в Україні та необхідність підвищення ефективності судочинства у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вбачається доцільним адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, віднести до предметної підсудності окружних адміністративних судів.

Л і т е р а т у р а

1. У справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України : Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К.: Істина, 2007. — 608 с. — С. 175.
3. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Р. Куйбіда // Юридичний вісник України. — 2007. — № 25. — С. 6–7.
4. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел: учебное пособие / Ю. К. Осипов; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР, Свердлов. юрид. ин-т. — Свердловск, 1973. — 121 с. — С. 7–8.
5. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гращука, В. В. Зуй. — Х.: Право, 2010. — 624 с. — С. 231–234.
6. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України / М. Й. Штефан. — К.: Либідь, 1994. — 320 с. — С. 86.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2004. — 768 с. — С. 567–568.
8. Обрізко І. М. Проблеми юрисдикції адміністративних судів та принцип спеціалізації у системі судочинства [Електронний ресурс] / І. М. Обрізко. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_3-4/Obrizko.pdf.

9. Павлова Л. В. Підвідомчість справ в адміністративному судочинстві [Електронний ресурс] / Л. В. Павлова. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>
10. Вюртенбергер Т. Роль юридичної методології в демократичній правовій державі / Т. Вюртенбергер // Український правовий часопис. — 2004. — Вип. 6. — С. 5–12.
11. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : рекомендації Президії Вищого господарського суду України від 27.06.2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. У справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України : рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають з земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
14. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
15. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. — К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 712 с. — С. 383.
16. Аналіз практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» : узагальнення судової практики від 28.09.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
17. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. / В. І. Тертишников. — Х. : Консум, 2002. — 408 с. — С. 181–188.
18. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К. : КНТ, 2009. — 248 с. — С. 62.
19. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк [та ін.]. — 3-тє вид. — Х., 2008. — 560 с. — С. 88.
20. Тертышников В. И. Гражданский процесс : курс лекций / В. И. Тертышников. — Х., 2001. — 293 с. — С. 88.
21. Криса Т. Підсудність адміністративних справ, що пов'язані з виборчим процесом [Електронний ресурс] / Т. Криса. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.
22. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. — Х. : Консул, 2003. — 464 с. — С. 234.
23. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 4. — С. 9–20.
24. Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9–23.
25. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. У 2 т. Т. 1 / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — 522 с. — С. 189.
26. Штелих С. П. Теоретичні аспекти інстанційної організації судової системи України / С. П. Штелих // Адвокат. — 2011. — № 8. — Ст. 38.
27. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с. — С. 231–234.
28. Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. ст. / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 272 с. — С. 83–84.

29. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Р. О. Куйбіда. — К. : Атіка, 2004. — 288 с. — С. 39, 43, 47.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с. — С. 499.

А н о т а ц і я

Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблемних питань визначення підсудності та підвідомчості справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування та надання пропозицій щодо їхнього вирішення.

Ключові слова: підвідомчість, підсудність, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, рішення, дії, бездіяльність.

А н н о т а ц и я

Кивалов С. В. Подсудность и подведомственность дел об обжаловании решений, действий и бездеятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов определения подсудности и подведомственности дел об обжаловании решений, действий и бездеятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления и предоставления предложений их решения.

Ключевые слова: подведомственность, подсудность, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, решения, действия, бездеятельность.

S u m m a r y

Kivalov S. V. Jurisdiction and cognizance of cases concerning the appeal of decisions, actions or inactions of the officials of the local self-government bodies. — Article.

The article is devoted to the analysis of the problematic issues of definition of the jurisdiction and cognizance of cases concerning the appeal of decisions, actions or inactions of the officials of the local self-government bodies and giving the proposals concerning their resolving.

Keywords: jurisdiction, cognizance, local self-government bodies, officials of the local self-government bodies, decisions, actions, inactions.