

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

БІЛУГА Сергій Володимирович

УДК 347.454

**ПРЕДМЕТНА ПІДСУДНІСТЬ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2012

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович,
Національний університет
«Київський політехнічний інститут»,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового і господарського права;

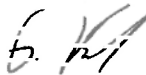
доктор юридичних наук, професор
ЯРМАКІ Христорф Петрович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності

Захист відбудеться 7 червня 2012 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « 7 » травня 2012 р.

В.о. вченого секретаря
спеціалізованої вченої ради



Б.А. Кормич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реалізація обов'язку держави щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини є можливою лише за умови створення надійної правової бази функціонування кожної державної інституції. При цьому на особливу увагу заслуговує правове забезпечення діяльності органів судової влади, оскільки саме правосуддя є гарантом захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Становлення в Україні адміністративної юстиції та реформування судової системи, спрямованої на підвищення ефективності діяльності судових органів, що тривають в Україні, визначили необхідність переосмислення ряду фундаментальних процесуальних інститутів. У зв'язку із цим, поглиблене дослідження окремих аспектів правового регулювання та організації здійснення адміністративного судочинства набувають особливої актуальності.

Ефективність виконання адміністративними судами завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів людини у публічно-правових відносинах напряду залежить від досконалості процесуальних норм, у тому числі й тих, що визначають правила підсудності справ адміністративним судам. Саме правила підсудності справ адміністративним судам створюють умови для об'єктивного, повного, швидкого вирішення публічно-правового спору, і, відповідно, для реалізації людиною права на судовий захист.

Незважаючи на те, що інститут підсудності є невід'ємною частиною кожної процесуальної галузі, на рівні теоретичних досліджень залишається багато прогалин у визначенні поняття і змісту підсудності, її видів, вимог до формування правил підсудності, особливостей реалізації правил підсудності щодо окремих категорій спорів.

Окремі аспекти інституту підсудності були предметом дослідження В. Б. Авер'янова, А. В. Баб'яка, В. М. Бевзенка, І. П. Голосніченка, І. Л. Бородіна, В. Д. Бринцева, В. В. Гордєєва, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, В. К. Матвійчука, Д. Д. Луспеника, Ю. С. Назара, С. В. Оверчука, А. П. Огородника, А. Ю. Осадчого, О. І. Остапенка, О. Н. Панченка, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, А. В. Руденка, О. А. Сергійчука, В. С. Стефанюка, С. Г. Стеценка, І. О. Хара, Х. П. Ярмачі та інших учених, які представляють різні галузі правової науки. Суттєвим внеском у становлення інституту підсудності в адміністративному процесі стало дисертаційне дослідження Р. В. Ватаманюка, присвячене визначенню нормативно-правової структури інституту підсудності в адміністративному судочинстві України.

Закладений працями зазначених учених фундамент становлення інституту підсудності в адміністративному судочинстві потребує подальшого науково-теоретичного обґрунтування, зокрема, у напрямку деталізації нормативно-правового регулювання предметної підсудності справ адміністративним судам.

Предметна підсудність в адміністративному судочинстві має низку характерних особливостей, зумовлених специфікою побудови системи адміністративних судів та розподілом повноважень між судами першої інстанції. Численні зміни, внесені до Кодексу адміністративного судочинства України щодо визначення предметної підсудності справ адміністративним судам, наявність суперечливих норм, що визначають віднесення справ за предметною підсудністю до адміністративних судів різних ланок, а також відсутність усталеної практики застосування правил предметної підсудності, зумовлюють необхідність поглиблення теоретичних засад предметної підсудності справ адміністративним судам і вироблення пропозицій щодо подальшого удосконалення процесуального законодавства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є комплексний системний аналіз предметної підсудності в адміністративному судочинстві, теоретична розробка сучасних проблем застосування правил визначення предметної підсудності і формування на цій основі пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства та судової практики.

Відповідно до мети визначено такі завдання дослідження:

виокремити етапи формування інституту підсудності в адміністративному судочинстві;

з'ясувати поняття та значення предметної підсудності справ адміністративним судам;

установити стан правового регулювання предметної підсудності справ адміністративним судам;

визначити особливості предметної підсудності справ адміністративним судам у зіставленні з іншими судовими процесами;

установити зміст предметної підсудності та охарактеризувати правила визначення судової установи щодо розгляду адміністративної справи;

розкрити критерії розмежування предметної підсудності адміністративних справ місцевим загальним судам (як адміністративним судам), окружним, апеляційним адміністративним судам та ВАС України;

визначити правові наслідки недотримання правил предметної підсудності справ адміністративним судам;

розробити пропозиції, спрямовані на удосконалення норм предметної підсудності в адміністративному судочинстві України.

Об'єктом дослідження є адміністративне судочинство як форма судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Предмет дослідження становить предметна підсудність в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку. Широкого застосування набув порівняльно-правовий метод при зіставленні положень чинного законодавства України, законопроектних норм із відповідними положеннями законодавства зарубіжних країн. Використання методу системного аналізу дозволило розглянути предметну підсудність як ціле, як єдину систему і виявити його взаємозв'язки з іншими елементами правової системи (п.п. 1.2, 1.3). Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень про предметну підсудність (п.п. 1.3, 2.1, 2.3, р. 3). Статистичний метод використовувався для виявлення недоліків діяльності адміністративних судів щодо застосування норм, які регулюють предметну підсудність (р. 2). Метод моделювання було застосовано при формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення норм Кодексу адміністративного судочинства України, на підставі яких визначається предметна підсудність справи (п.п. 2.1, 2.3, р. 3). Застосовувалися також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання предметної підсудності в адміністративному судочинстві (п.п. 2.2., 2.3).

Теоретичною базою дослідження становлять роботи вітчизняних та зарубіжних учених у галузі адміністративного процесу, адміністративного права та судоустрою, а також роботи з кримінально-процесуального права, конституційного, цивільного процесуального права, інших правових дисциплін, філософії, психології, соціології.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, Загальна декларація прав людини 1948 р., Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах 1972 р., інші міжнародно-правові документи, адміністративно-процесуальне та адміністративне законодавство, законодавство про судоустрій, відомчі нормативно-правові акти.

Емпіричну основу дисертації становлять матеріали адміністративних справ, розглянутих Вищим адміністративним судом України, окружним адміністративним судом м. Києва, Одеським окружним адміністративним судом, місцевими загальними судами як адміністративними. Результати дослідження обґрунтовуються статистичними даними щодо розгляду й вирішення адміністративних справ за 2010–2011 рр.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в Україні вперше на дисертаційному рівні виконано комплексне монографічне дослідження з проблем предметної підсудності адміністративних справ. Відповідно до такого підходу отримано результати, що характеризуються науковою новизною і дозволяють сформулювати нові положення і висновки. У пропонованій роботі:

уперше:

здійснено періодизацію становлення інституту підсудності адміністративних справ у залежності від організаційно-процесуальних засад способу їх вирішення;

сформульовано авторське визначення поняття «предметна підсудність справ адміністративним судам»;

обґрунтовано пропозицію щодо запровадження інституту обов'язкової згоди сторін на зміну предметній підсудності за зв'язком справ;

удосконалено:

положення щодо видів підсудності в адміністративному судочинстві; теоретичні підходи щодо значення правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві України;

підстави розмежування адміністративних справ за предметною підсудністю між адміністративними судами першої інстанції;

положення щодо значення стадії адміністративного судочинства, на якій виявлено порушення правил предметної підсудності, для вибору процесуальних заходів забезпечення розгляду справи компетентним адміністративним судом;

набули подальшого розвитку:

пропозиції щодо недоцільності наділення апеляційних адміністративних судів повноваженнями першої інстанції;

теза щодо визначення та меж застосування альтернативної предметної підсудності справ адміністративним судам;

положення щодо особливостей предметної підсудності в адміністративному судочинстві;

положення щодо правових наслідків недотримання правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві;

пропозиції, спрямовані на удосконалення правового регулювання правил предметної підсудності в адміністративному судочинстві України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань удосконалення правового регулювання правил предметної підсудності справ адміністративним судам;

правотворчості – для удосконалення норм адміністративного процесуального законодавства з метою підвищення ефективності

нормативного закріплення розподілу предметних повноважень адміністративних судів першої інстанції;

навчальному процесі – у ході викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Особливості адміністративного судочинства в окремих категоріях адміністративних справ» у вищих навчальних закладах, які готують юристів.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Основні результати дослідження було оприлюднено протягом 2009–2011 рр. на: звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (5–6 червня 2009 р., м. Одеса), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (20–21 травня 2011 р., м. Одеса), міжнародній науково-практичній конференції «Генезис публічного права: від становлення до сучасності» (26–27 листопада 2010 р., м. Миколаїв), щорічних Рішельєвських академічних читаннях «Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики» (15–16 вересня 2010 р., м. Одеса).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження висвітлено у 6 наукових публікаціях, 3 з яких опубліковано у фахових виданнях з юридичних наук.

Структура дисертації обумовлена поставленими метою та завданнями дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, шести підрозділів висновку, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, із них основного тексту 185 сторінок, список використаних джерел містить 225 найменувань і розташований на 24 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів роботи.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади підсудності в адміністративному судочинстві» містить три підрозділи, в яких досліджуються поняття, сутність, правова природа і нормативно-правове регулювання предметної підсудності справ адміністративним судам.

У **підрозділі 1.1. «Історіографія інституту підсудності»** аналізуються погляди українських та російських учених щодо предметної підсудності справ адміністративним судам у рамках становлення і розвитку організаційно-

процесуальних форм захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічного управління, що дало можливість виокремити такі періоди та етапи: 1) становлення судової форми розгляду і вирішення адміністративних справ у Російській Імперії; 2) домінування адміністративно-відомчої форми захисту прав і свобод у сфері публічного управління за радянських часів; 3) формування самостійної форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління в незалежній Україні.

Перший період (XIX – 20-ті рр. XX ст.) пов'язаний із формуванням адміністративної юстиції в Російській імперії та визначенням категорій справ, віднесених на розгляд судових (квазісудових) органів. Наукова думка з питань підсудності цього етапу відзначалася розумінням підсудності адміністративних справ як відношення зв'язку між судовими (квазісудовими) органами і справою (Я.І. Баршев, І.М. Ніколаєв, С.В. Познишев та Г.С. Фельдштейн, І.Я. Фойницький та О.П. Чебишев-Дмитрієв).

Протягом другого періоду (20-ті рр. – 90-ті рр. XX ст.) відбувалося поступове усвідомлення значення судового оскарження окремих рішень чи дій суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Характерною рисою цього етапу можна вважати визначення підсудності адміністративних справ у контексті їхнього розгляду загальними судами у порядку цивільного судочинства. Теоретичні засади підсудності адміністративних справ формуються у руслі досліджень компетенції відповідного суду (Л.Н. Гусєв, П.Ф. Єлісейкін, А.С. Мамікін).

Третій період (90-ті рр. XX ст. – до теперішнього часу) відзначається утвердженням принципу спеціалізації судів, наслідком якого стало створення трирівневої системи адміністративних судів. При цьому оформлення інституту підсудності вийшло на новий рівень – становлення самостійного процесуального інституту в межах галузі адміністративного процесуального права. Суттєвим внеском стали праці В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Р.В. Ватаманюка, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І. Б. Коліушка, А. Ю. Осадчого, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, А. В. Руденка, О. А. Сергейчука, В. С. Стефаніка, М.І. Смоковича.

У *підрозділі 1.2. «Сутність та правова природа предметної підсудності в адміністративному судочинстві»* підкреслено, що предметна підсудність справ адміністративним судам характеризується рядом особливих рис, які дозволяють відмежувати її від інших елементів підсудності і найбільш повно охарактеризувати її сутність і правову природу, зокрема: 1) характер розподілу справ; 2) першочергове значення при визначенні компетентної судової установи; 3) можливість визначення предметної підсудності на альтернативних засадах; 4) критерії розподілу справ за предметною підсудністю.

Враховуючи виявлені особливості предметної підсудності справ адміністративним судам та її значення в адміністративному процесі, запропоновано визначити предметну підсудність адміністративних справ як сукупність правових норм, якими визначаються повноваження місцевих

адміністративних судів (окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних) щодо розгляду адміністративних справ у першій інстанції, виходячи із специфіки предмета спору або його суб'єктного складу.

Встановлено, що правила предметної підсудності справ адміністративним судам можуть бути класифіковані в залежності від способу нормативного визначення компетентного адміністративного суду. У зв'язку із цим до видів предметної підсудності адміністративних справ пропонується віднести: 1) імперативну підсудність; 2) альтернативну підсудність; 3) підсудність за зв'язком вимог.

У підрозділі 1.3. *«Нормативно-правове регулювання правил предметної підсудності справ адміністративним судам в Україні»* підкреслено, що спеціалізація суду як гарантія забезпечення права особи на справедливий (компетентний) суд зумовлює особливості у конструюванні правил підсудності справ адміністративним судам і посилення значення предметної підсудності. Розгалужена система адміністративних судів і змішані функціональні повноваження адміністративних судів різних ланок зумовлюють необхідність нормативного регулювання розподілу предметних повноважень між ними. Відповідно, при визначенні суду, уповноваженого розглядати конкретну адміністративну справу, першочерговим стає питання визначення предметної підсудності справи, і тільки після того, як визначено «тип адміністративного суду», можна з'ясувати територіальну підсудність адміністративної справи. Таким чином, призначення предметної підсудності полягає у тому, щоб розподілити усю сукупність адміністративних справ, які розглядаються у першій інстанції, не лише між окремими ланками судової системи, але й між адміністративними судами однієї ланки. При цьому розмежування компетенції судових органів обумовлюється необхідністю створення для осіб, які потребують судового захисту, оптимальних умов для участі у судочинстві, виходячи з потреб доступності до правосуддя і належного рівня спеціалізації суду.

Акцентовано увагу на тому, що єдиним нормативно-правовим актом, в якому доцільно встановлювати правила визначення суду за предметною підсудністю щодо розгляду й вирішення публічно-правових спорів, є Кодекс адміністративного судочинства України. Норми інших законів, якими передбачено можливість судового порядку розгляду й вирішення спорів, що виникають у публічно-правовій сфері, не можуть торкатися питання їх розподілу за предметною підсудністю.

З'ясовано, що нормативно-правове регулювання правил предметної підсудності у КАС України відзначається наявністю загальних і спеціальних норм. Загальні правила визначення предметної підсудності справ адміністративним судам зосереджені у ст. 18 КАС України, якою закріплено повноваження місцевих загальних судів як адміністративних, окружних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду України щодо розгляду й вирішення публічно-правових спорів. Спеціальні

правила визначення предметної підсудності справ адміністративним судам передбачені ст.ст. 171-1, 172, 173, 175, 176, 180, 182, 183-1 КАС України, які визначають особливості адміністративного судочинства щодо окремих категорій публічно-правових спорів, у тому числі і щодо визначення компетентного суду.

Розділ 2 «Види предметної підсудності в адміністративному судочинстві» складається з трьох підрозділів і присвячений встановленню особливостей предметної підсудності справ адміністративним судам різних видових груп.

У підрозділі 2.1. «Імперативна предметна підсудність справ адміністративним судам» зазначено, що нормативне встановлення розгалужених правил визначення предметної підсудності справ із конкретною вказівкою на суд, уповноважений їх розглядати, є однією з характерних рис адміністративного судочинства. Імперативна підсудність є основним способом визначення компетентного суду щодо розгляду й вирішення адміністративної справи і визначається як вид предметної підсудності справ адміністративним судам, у відповідності до якого законом визначено лише один суд, уповноважений розглядати конкретну категорію адміністративних справ. При цьому, наявність особливих категорій публічно-правових спорів, для яких встановлено спеціальні правила провадження, передбачає й особливості у визначенні їхньої предметної підсудності. У зв'язку із цим, у КАС України правила імперативної підсудності поділяються на загальні та спеціальні.

У пункті 2.1.1. «Загальні правила визначення імперативної предметної підсудності справ адміністративним судам» досліджуються особливості розподілу справ адміністративної юрисдикції між місцевими загальними судами як адміністративними та окружними адміністративними судами. Установлено, що загальні правила імперативної підсудності формуються з урахуванням особливостей елементів структури публічно-правового спору, що підлягають розгляду й вирішенню адміністративними судами.

З'ясовано, що предмет публічно-правового спору є найбільш точним критерієм установлення категорії справи, і відповідно, визначити її підсудність. Однак, ураховуючи різноманітність публічно-правових спорів, що становлять юрисдикцію адміністративних судів, розподіл предметної підсудності виключно на підставі їх віднесення до конкретної групи за предметом спору призведе до громіздкого переліку справ, підсудних окремим адміністративним судам по першій інстанції. Тому, при встановленні загальних правил імперативної предметної підсудності справи першочергово розподіляються в залежності від найбільш поширеного виду суб'єкта владних повноважень, що бере у них участь: органу державної влади або органу місцевого самоврядування, а вже потім, ураховуючи об'єктивні потреби уточнення визначених правил, конкретизується предмет спору за участю суб'єкта владних повноважень.

Звернено увагу на те, що віднесення до системи адміністративних судів місцевих загальних судів становить виключення із загального правила спеціалізації суду. На теперішній час місцеві загальні суди розглядають справи чотирьох юрисдикцій і додаткове розширення їх повноважень призводить до зниження якості вирішення справ.

У пункті 2.1.2. *«Спеціальні правила імперативної предметної підсудності справ адміністративним судам»* визначено предметну підсудність публічно-правових спорів, щодо яких законодавством передбачено особливий порядок здійснення судочинства. Необхідність деталізації особливостей здійснення адміністративного судочинства щодо окремих категорій справ пов'язується з їхньою значущістю для суспільства, участю особливих суб'єктів. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства щодо таких спорів передбачено окремою главою КАС України.

Досліджено спеціальні правила імперативної предметної підсудності адміністративних справ, які передбачають можливість наділення адміністративних судів вищих ланок повноваженнями розглядати й вирішувати окремі категорії публічно-правових спорів: Вищого адміністративного суду, апеляційних судів, зокрема Київського апеляційного суду. Законодавство наділяє Вищий адміністративний суд України повноваженнями розглядати окремі категорії адміністративних справ як суд першої інстанції, зважаючи, передусім, на особливий правовий статус та суспільно-державне призначення цих суб'єктів. У той же час, наділення апеляційних адміністративних судів повноваженнями суду першої інстанції не можна вважати доцільним, особливо з урахуванням конституційного принципу забезпечення права на оскарження судового рішення в апеляційному і касаційному порядку.

Встановлено, що найбільшу групу спорів, що передбачають спеціальне правове регулювання, становлять спори, пов'язані з процесом виборів і референдуму. Визначення предметної підсудності цих справ, характеризується не лише віднесенням їх на розгляд до ВАС України та Київського апеляційного суду, але й особливостями розмежування підсудності між місцевими адміністративними судами.

Обґрунтовано застосування спеціальних правил імперативної підсудності є доцільним у двох випадках: 1) щодо підсудності справ Вищому адміністративному суду України; 2) щодо спорів, пов'язаних із процесом виборів і референдуму.

У підрозділі 2.2. *«Особливості альтернативної предметної підсудності справ адміністративним судам»* зазначено, що альтернативні засади вибору суду можуть реалізовуватися як щодо правил територіальної, так і щодо правил предметної підсудності, при цьому альтернативне визначення територіальної підсудності не змінює якості розгляду й вирішення адміністративних справ, тоді як альтернативне визначення предметної підсудності може вплинути на якість здійснення правосуддя

в адміністративних справах, оскільки місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди мають різні можливості (щодо кваліфікованості та спеціалізації суддівського складу).

Встановлено, що альтернативна предметна підсудність означає, що закон, як виняток із загального правила предметної підсудності, надає позивачеві можливість із двох судів обрати той суд, до якого найбільш зручно звернутися.

Акцентовано увагу на тому, що ч. 3 ст. 18 КАС України наділяє позивача правом самостійно визначати предметну підсудність справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади. Такі справи можуть розглядатися й вирішуватися або місцевим загальним судом як адміністративним судом; або окружним адміністративним судом. Такий підхід дає особі можливість самостійно визначити, що для неї важливіше – краща доступність суду чи додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи.

У *підрозділі 2.3. «Предметна підсудність адміністративних справ за зв'язком вимог»* зазначено, що підсудність справи, яка визначається залежно від підсудності декількох вимог, об'єднаних у позовній заяві, становить окремий різновид предметної підсудності справ адміністративним судам. Можливість об'єднання декількох адміністративних справ, що містять однорідні позовні вимоги, в одному провадженні передбачена ст. 116 КАС України. З урахуванням наявності альтернативної підсудності існує можливість перебування адміністративних справ, що містять однорідні вимоги у провадженні різних адміністративних судів, тому доцільним є визначення предметної підсудності таких справ на тому ж принципі, що передбачений ст. 21 КАС України.

У Розділі 3 «Юридичні наслідки порушення правил предметної підсудності» обґрунтовано, що право на судовий захист, як і право на законного суддю, реалізується повною мірою лише за умови дотримання правил предметної підсудності, однак, зважаючи на складність визначення адміністративного суду за предметною підсудністю, можливість помилок при встановленні компетентного суду щодо вирішення конкретної адміністративної справи, важливим є чітке законодавче регулювання юридичних наслідків порушення правил підсудності.

Обґрунтовано, що юридичні наслідки, які настають у результаті порушення правил підсудності, мають пряму залежність від стадії судового процесу, на якій ці порушення було виявлено. Відповідно, такими наслідками можна вважати: а) повернення позовної заяви; б) передача справи з одного адміністративного суду до іншого; в) скасування судового рішення і направлення справи на новий розгляд належним адміністративним судом.

Рішення щодо повторного подання позовної заяви, яку було повернуто з підстав недотримання правил предметної підсудності, має прийматися позивачем, і перебрання судом на себе повноважень передачі

отриманого позову до іншого суду за предметною підсудністю суперечить основоположним принципам змагального процесу. У той же час, зважаючи на певну складність нормативного встановлення правил предметної підсудності, доцільним є зобов'язання суду роз'яснити особі, до якого суду вона може звернутися у разі повернення позовної заяви з підстав недотримання правил предметної підсудності.

Звернено увагу на те, що виявлення порушення правил предметної підсудності на стадії підготовчого провадження або судового розгляду справи означає, що помилки припустився не тільки позивач, але й суддя, який прийняв справу до розгляду. У такому разі рішення щодо передачі справи до належного адміністративного суду вже має прийматися суддею, оскільки прийняття ним рішення у справі, яка не є підсудною цьому суду, є незаконним.

При виявленні порушень предметної підсудності на стадіях підготовчого провадження, судового розгляду справи особливого значення набуває удосконалення порядку передачі справи до іншого адміністративного суду. Письмове провадження при вирішенні питання про передачу справи до іншого адміністративного суду відповідає принципів економії процесуальних заходів, проте, обмежує право сторін на особисту участь при здійсненні важливих процесуальних дій. Тому, доцільним є закріплення можливості розгляду цього питання у порядку письмового провадження за наявності згоди сторін.

Акцентовано увагу на тому, що рішення, винесене судом із порушенням правил підсудності, може бути оскаржене з посиланням на недотримання процесуального законодавства особами, які брали участь у справі, або особами, чиї права та інтереси зачіпаються цим рішенням в апеляційному і касаційному порядку. Тому, у разі встановлення факту порушення правил предметної підсудності судом апеляційної чи касаційної інстанції, рішення, прийняте судом з порушенням правил предметної підсудності, має бути скасованим, а справу має бути направлено на новий розгляд до належного суду.

ВИСНОВКИ

У результаті здійснення дослідження було зроблено такі висновки:

1. Становлення інституту підсудності адміністративних справ відбувається з урахуванням теоретичних напрацювань учених інших процесуальних галузей права, що мають значно багатшу історію. Однак, найбільш повно розвиток наукової думки щодо сутності підсудності адміністративних справ можна прослідкувати на тлі становлення адміністративної юстиції. У зв'язку із цим, запропоновано виокремлювати такі періоди становлення інституту підсудності адміністративних справ: 1) період становлення судової форми розгляду й вирішення спорів публічно-правового характеру на теренах Російської Імперії (XIX – 20-ті рр. XX ст.);

2) період домінування адміністративно-відомчого захисту прав і свобод у сфері публічного управління (20-ті рр. – 90-ті рр. XX ст.); 3) період формування самостійної судової форми захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління (90-ті рр. XX ст. – до теперішнього часу).

2. Підсудність справ адміністративним судам може розглядатися в:

- 1) інституційному аспекті (як інститут адміністративного процесуального права, який визначає повноваження окремих ланок адміністративних судів та адміністративних судів однієї ланки щодо розгляду й вирішення справ адміністративної юрисдикції); 2) організаційному аспекті (як правовий зв'язок між справою адміністративної юрисдикції та відповідним адміністративним судом, що визначається сукупністю ознак і властивостей справи – з одного боку, та кадровими, матеріальними, організаційними можливостями конкретного адміністративного суду – з іншого); 3) функціональному аспекті (як засіб забезпечення реалізації права особи на законного суддю та як умову реалізації завдань і функцій адміністративного судочинства).

3. Встановлення конкретного адміністративного суду, компетентного розглядати конкретну адміністративну справу, є можливим лише за умови визначення належності адміністративної справи за предметною, територіальною та інстанційною підсудністю у сукупності. Обов'язкове встановлення повноваження суду розглядати конкретну адміністративну справу з точки зору предметної, територіальної та інстанційної підсудності свідчить про наявність нерозривного зв'язку між ними, який виходить за межі їх видової належності. Тому є доцільним визначення предметної, територіальної та інстанційної підсудності як складових елементів підсудності адміністративних справ, тоді як імперативна, альтернативна, виключна, загальна і спеціальна підсудності можуть бути розглянутими як види підсудності адміністративних справ, виокремлені в залежності від певних критеріїв класифікації правил підсудності.

4. Предметна підсудність є обов'язковим елементом інституту підсудності адміністративних справ. Однак, її значення, види, формулювання правил розподілу справ мають суттєві особливості, які пов'язані із специфікою самої процесуальної галузі права. У зв'язку із цим, встановлення сутності предметної підсудності справ адміністративним судам є можливим за умови виокремлення її характерних ознак, до найбільш суттєвих із яких слід зарахувати: 1) характер розподілу справ; 2) першочергове значення при визначенні компетентної судової установи; 3) можливість визначення предметної підсудності на альтернативних засадах; 4) критерії розподілу справ за предметною підсудністю.

5. Визначення предметної підсудності адміністративних справ пропонується сформулювати з урахуванням особливостей структури публічно-правових спорів, побудови системи адміністративних судів та критеріїв розподілу між ними компетенції. У зв'язку із цим під предметною підсудністю адміністративних справ слід розуміти сукупність правових

норм, якими визначаються повноваження місцевих адміністративних судів (окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних) щодо розгляду адміністративних справ у першій інстанції, виходячи із специфіки предмета спору або його суб'єктного складу.

6. Серед видів предметної підсудності імперативна підсудність є основним способом визначення компетентного суду щодо розгляду й вирішення адміністративної справи. Чітке нормативне встановлення кола справ, що належить до розгляду місцевих загальних судів, окружних адміністративних судів, апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України забезпечує швидкість визначення належного суду, єдність судової практики і створення умов для підвищення якості розгляду й вирішення адміністративних справ. Імперативна предметна підсудність, ураховуючи особливості нормативного визначення її правил, поділяється на загальну (встановлена ст. 18 КАС України) і спеціальну (норми містяться у гл. 6 КАС України). У зв'язку із цим, як уявляється, єдиною категорією справ щодо якої є необхідність застосування спеціальної імперативної підсудності є спори, пов'язані з процесом виборів і референдуму.

7. 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 адміністративних справ. Така тенденція призводить до зниження впливу конституційного принципу спеціалізації щодо будови системи судів загальної юрисдикції в Україні, якого спрямовано на забезпечення якісного та в розумні строки розгляду таких справ. На теперішній час додаткове розширення їх повноважень призводить до зниження якості вирішення справ.

8. Право особи на оскарження судового рішення визнається й гарантується Конституцією України, і можливість його реалізації вимагає створення належних умов в організації здійснення судочинства. Зміни, внесені до кримінального і цивільного процесуального законодавства свідчать, що законодавець скорочує практику поєднання подвійних повноважень апеляційних адміністративних судів: перегляд справ в апеляційному порядку та розгляд справ по першій інстанції. Проте, в адміністративному судочинстві суд кожної ланки все ще може виконувати у певних випадках функції суду першої інстанції.

Щодо виборчих спорів, які розглядаються Київським апеляційним судом, варто врахувати наявність у системі адміністративних судів суду, наділеного виключними повноваженнями щодо розгляду окремих категорій справ, у тому числі і виборчих спорів – окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюється на м. Київ. Щодо справ, пов'язаних із примусовим відчуженням земельної ділянки, слід врахувати, що ці справи не мають масового характеру, окружні адміністративні суди мають достатні можливості для їхнього якісного розгляду й вирішення.

9. Альтернативна предметна підсудність означає, що закон як виняток із загального правила предметної підсудності надає позивачеві можливість із двох судів обрати той суд, до якого найбільш зручно звернутися. В адміністративному судочинстві альтернативні засади вибору суду можуть реалізовуватися як щодо правил територіальної, так і щодо правил предметної підсудності. При цьому, слід ураховувати, що альтернативне визначення територіальної підсудності не змінює якості розгляду й вирішення адміністративних справ, тоді як альтернативне визначення предметної підсудності може вплинути на якість здійснення правосуддя в адміністративних справах, оскільки місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди мають різні можливості (стосовно кваліфікації та спеціалізації суддівського складу). Аналіз практики розгляду й вирішення адміністративних справ з використанням альтернативних правил визначення предметної підсудності свідчить про вибір позивачем саме місцевого загального суду як адміністративного. Тому, уявляється за доцільне виключити застосування правил альтернативної підсудності щодо справ, пов'язаних з оскарженням дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади.

10. Встановлення норм, що передбачають можливість поєднання кількох вимог в одному адміністративному позові, а також кількох позовів в одному провадженні, спрямовано на оптимізацію адміністративного судочинства і забезпечення швидкого та якісного вирішення спору в одному провадженні. Можливість об'єднання декількох адміністративних справ, що містять однорідні позовні вимоги в одному провадженні, передбачена ст. 116 КАС України, проте, не містить вказівки на порядок визначення суду за предметною підсудністю. Це питання може виникнути щодо справ, предметна підсудність яких визначається на альтернативних засадах, тому доцільним є визначення предметної підсудності таких справ на принципі, що передбачений ст. 21 КАС України.

11. Передача справи до іншого адміністративного суду за предметною підсудністю внаслідок об'єднання кількох позовів може створити для осіб, що беруть участь у справі, додаткові ускладнення. Тому, вчинення такої процесуальної дії потребує обов'язкової згоди сторін, оскільки у протилежному випадку цілей такого об'єднання не буде досягнуто.

12. Порушення правил предметної підсудності справ адміністративним судам унеможливорює реалізацію сторонами спору права на судовий захист. Виявлення порушення правил предметної підсудності є можливим на будь-якій стадії адміністративного судочинства і потребує негайного вжиття адекватних заходів забезпечення розгляду справи належним судом. Відповідно, в залежності від стадії адміністративного судочинства, на якій виявлено порушення правил підсудності, наслідком може стати:

- 1) повернення позовної заяви – на стадії відкриття провадження у справі;
- 2) передача справи з одного адміністративного суду до іншого – на стадії підготовчого провадження і розгляду справи до винесення рішення;

3) скасування судового рішення і направлення справи на новий розгляд належним адміністративним судом – на стадії апеляційного, касаційного оскарження.

При цьому, з метою забезпечення права участі сторін у розгляді справи, доцільним є закріплення можливості розгляду питання про передачу справи до належного суду у порядку письмового провадження за наявності згоди сторін.

13. Враховуючи результати здійсненого у дослідженні аналізу особливостей правового регулювання правил визначення предметної підсудності адміністративним судам, сформульовано пропозиції щодо внесення доповнень до КАС України:

ч. 4 ст. 22 КАС України викласти в такій редакції: «Питання про передачу адміністративної справи, крім випадку, передбаченого пунктом 5 частини першої цієї статті, розглядається судом у порядку письмового провадження за клопотанням сторін або у судовому засіданні неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання»;

ст. 108 КАС України доповнити окремою частиною такого змісту: «У разі повернення позовної заяви з підстав, передбачених пунктом 6 частини 3 цієї статті, суд в ухвалі повинен роз'яснити позивачеві, до підсудності якого адміністративного суду віднесено розгляд такої справи»;

ст. 116 КАС України доповнити окремою частиною такого змісту: «Якщо справи знаходяться у провадженні різних адміністративних судів, у результаті їх об'єднання вони мають бути передані на розгляд окружного адміністративного суду, за умови згоди сторін».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Особливості визначення предметної підсудності адміністративних справ на альтернативних засадах / С.В. Білуга // Митна справа. – № 1 (79). – 2012. – Ч. 2; кн. 2. – С. 441–446.

2. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві / С.В. Білуга // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 58. / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – С. 253–254.

3. Види предметної підсудності в адміністративному судочинстві / С.В. Білуга // Митна справа. – № 6 (79). – 2011. – Ч. 1.; кн. 2. – С. 233–238.

4. Територіальна підсудність адміністративних судів в Україні / С.В. Білуга // Модернізації державного управління, державної служби і кадрової політики : зб. доп. щоріч. Рішельєвських академ. читань (м. Одеса 15–17 вересня 2010 р.). – О. : Фенікс, 2010. – С. 112–115.

5. Інстанційна підсудність адміністративних судів в Україні / С.В. Білуга // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса 20–21 травня 2011 р.). – О. : Фенікс, 2011. – Т. 2. – С. 30–32.

6. Предметна підсудність адміністративних справ: поняття і види / С.В. Білуга // Генезис публічного права: від становлення до сучасності. VI Прибузькі юридичні читання : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв 26–27 листопада 2010 р.). – Миколаїв : Іліон, 2011. – С. 281–283.

АНОТАЦІЯ

Білуга С.В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2012.

Дисертація присвячена вирішенню наукового завдання щодо встановлення сутності та особливостей предметної підсудності справ адміністративним судам, а також виявленню недоліків у правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного процесуального законодавства, спрямованих на забезпечення права особи на справедливий суд.

Предметна підсудність справ адміністративним судам розглядається як сукупність правових норм, якими визначаються повноваження місцевих адміністративних судів (окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних) щодо розгляду адміністративних справ у першій інстанції, виходячи із специфіки предмета спору або його суб'єктного складу. Встановлено характерні ознаки, які дозволяють відмежувати предметну підсудність від інших елементів підсудності і найбільш повно охарактеризувати її сутність і правову природу, зокрема: 1) характер розподілу справ; 2) першочергове значення при визначенні компетентної судової установи; 3) можливість визначення предметної підсудності на альтернативних засадах; 4) критерії розподілу справ за предметною підсудністю. З'ясовано, що призначення предметної підсудності полягає у тому, щоб розподілити усю сукупність адміністративних справ, які розглядаються у першій інстанції, не лише між окремими ланками судової системи, але й між адміністративними судами однієї ланки. При цьому розмежування компетенції судових органів обумовлюється необхідністю створення для осіб, які потребують судового захисту, оптимальних умов для участі у судочинстві, виходячи з потреб доступності до правосуддя і належного рівня спеціалізації суду. Правила предметної підсудності

справ адміністративним судам може бути класифіковано в залежності від способу нормативного визначення компетентного адміністративного суду. У зв'язку із цим до видів предметної підсудності адміністративних справ пропонується віднести: 1) імперативну підсудність; 2) альтернативну підсудність; 3) підсудність за зв'язком вимог. Досліджено особливості кожного з різновидів підсудності та наслідки, що настають у результаті їх порушення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, предметна підсудність, критерії розмежування адміністративних справ за предметною підсудністю, імперативна предметна підсудність, альтернативна предметна підсудність, наслідки порушення правил предметної підсудності.

АННОТАЦИЯ

Билуга С.В. Предметная подсудность в административном судопроизводстве. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия». – Одесса, 2012.

Диссертация посвящена решению научной задачи по установлению содержания предметной подсудности дел административным судам и выявлению недостатков в правовом регулировании, обоснованию предложений по внесению изменений в административное процессуальное законодательство.

Правовая природа предметной подсудности дел административным судам рассматривается как обязательный элемент института подсудности административных дел, характеризующийся наличием ряда особенностей, которые проявляются в: характере распределения дел; значении при определении компетентного суда; возможности определения предметной подсудности на альтернативных основах; критериях распределения дел по предметной подсудности. Усовершенствовано определение предметной подсудности административных дел с учетом особенностей структуры публично-правовых споров, строения системы административных судов и критериев разграничения между ними компетенции.

Выделены виды предметной подсудности дел административным судам с учетом способа определения административного суда, компетентного рассматривать и разрешать конкретный публично-правовой спор: а) императивная предметная подсудность, при которой законом установлен только один суд, уполномоченный принять решение по делу; б) альтернативная предметная подсудность, при которой законом определено два суда на выбор истца, каждый из которых уполномочен принять решение по делу; в) предметная подсудность по связи дел, при

которой законом определяется суд, уполномоченный разрешить дело в результате объединения исковых требований в одном производстве.

Обоснована целесообразность сокращения специальных правил императивной подсудности и ее применение к спорам, связанным с процессом выборов и референдума, а также в отношении дел, подсудных Высшему административному суду Украины.

Установлено, что в административном судопроизводстве альтернатива выбора суда имеет место как в отношении правил территориальной, так в отношении правил предметной подсудности. При этом, альтернативная территориальная подсудность не влияет на качество рассмотрения и разрешения административных дел, в отличие от альтернативной предметной подсудности, так как местные общие суды и окружные административные суды наделены разными возможностями, обусловленными уровнем квалификации и специализации судейского состава.

Сформулированы предложения, направленные на усовершенствование правового регулирования правил предметной подсудности дел административным судам.

Ключевые слова: административное судопроизводство, предметная подсудность, критерии разграничения административных дел по предметной подсудности, императивная предметная подсудность, альтернативная предметная подсудность, последствия нарушения правил предметной подсудности.

SUMMARY

Biluga S.V. Object court jurisdiction in the administrative legal proceeding. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2012.

The dissertation is devoted to the process of solving of a scientific task concerning definition of essence and specific features of the object court jurisdiction in administrative legal proceeding, and also to the determination of disadvantages in legal regulation and grounding on that base making propositions concerning amendments to the administrative procedural legislation determined on guaranteeing of the persons right on fair court.

Object court jurisdiction in administrative legal proceeding can be considered as a legal norms combination that defines the competence of local administrative courts (district local administrative courts and local general courts as administrative) concerning the process of administrative cases considering at the first instance based on the subject of dispute specific features or subjective content. There are determined the specific features that allow

allocating object court jurisdiction from other elements of court jurisdiction and brimful characterize its essence and legal nature, such as: 1) character of cases allocation; 2) first and foremost meaning during determination of competent court body; 3) possibility of definition of the object court jurisdiction on alternative base; 4) criteria of discretion of cases by object court jurisdiction. There is established that determination of object court jurisdiction is allocation of all the total amount of administrative cases that are considered at the first instance not only between separate levels of court system but also between administrative courts of one level. Herewith distinction of the competence of court bodies is conditioned by the need of creation for persons needful of court protection an optimal conditions for taking part in legal proceeding based on the need of availability to justice and proper specialty of the court. The rules of object court jurisdiction in administrative legal proceeding can be classified according to way of legal definition of the competent administrative court. In accordance with that such kinds of object court jurisdiction in administrative legal proceeding are proposed: 1) imperative court jurisdiction; 2) alternative court jurisdiction; 3) court jurisdiction by connected demands. There are examined specific features of each kind of court jurisdiction and consequences that occurs in case of their violation.

Key words: administrative legal proceeding, object court jurisdiction, criteria of discretion of administrative cases by object court jurisdiction, imperative object court jurisdiction, alternative object court jurisdiction, consequences of the object court jurisdiction rules violation.