

*Діордіца І. В.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНТНОГО СУДУ ПРИ РОЗГЛЯДІ ДЕЯКИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Анотація. Проаналізовано та досліджено практику застосування адміністративними судами матеріальних і процесуальних норм при визначенні підсудності деяких адміністративних спорів, запропоновано відповідні напрями вдосконалення даної проблематики.

Ключові слова: підсудність, адміністративний суд, спірні правовідносини, ухвала суду.

Постановка проблеми. Частиною 2 статті 2 КАС України передбачено, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією або законами України встановлено інший порядок судового провадження. Цю норму необхідно розуміти в системному зв'язку із частиною 1 тієї самої статті, з якої випливає, що захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб шляхом оскарження до адміністративного суду будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень можливий тільки у сфері публічно-правових відносин.

Однак судова практика в адміністративних справах свідчить про наявність помилок практичного застосування норм, пов'язаних як з юрисдикційною визначеністю, так і з підсудністю спорів адміністративним судам. У свою чергу, помилки судів під час вирішення цього питання та юрисдикційні конфлікти, пов'язані із видами судочинства, впливають на неналежне забезпечення принципу доступності до суду.

Аналіз останніх досліджень. Нині окреслена у темі наукової роботи проблематика не стала предметом спеціального комплексного адміністративно-правового дослідження і, відповідно, залишається недостатньо розробленою. У працях Бевзенка В.М., Білуги С.В., Ківалова С.В., Кузьмишина В.М., Куйбіди Р.О. розглядалися лише окремі питання стосовно проблематики підсудності спорів адміністративним судам.

Постановка завдання. Метою статті є сприяння у формуванні єдиного підходу до вирішення зазначеного питання, однакового застосування законодавства щодо визначення підсудності спорів адміністративним судам, виявлення проблемних питань, найбільш характерних порушень при її визначенні, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що під предметною підсудністю слід розуміти розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову).

Згідно з пунктом 5 статті 18 КАС України, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної

виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1–4 частини першої цієї статті.

На наше переконання, першочергово необхідно звернути увагу на помилки, що допускають суди першої інстанції при визначенні компетентного суду в структурі адміністративних судів у справах про сферу діяльності органів державної виконавчої служби України та щодо виконавчого провадження. Відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 3 від 13.12.2010 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», визначаючи предметну та територіальну підсудність справ з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, судам необхідно враховувати, що за приписами пункту 5 частини першої статті 18, частини шостої статті 181 КАС України адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1–4 частини першої статті 18 цього Кодексу, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист, незалежно від статусу позивача у виконавчому провадженні.

Справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконавчих документів, виданих цими судами в інших справах, крім передбачених пунктами 1–4 частини першої статті 18 КАС України, підлягають розгляду місцевими загальними судами як адміністративними судами, які видали виконавчий лист, у разі звернення сторін виконавчого провадження.

Прикладом є ухвала Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 29 листопада 2012 року у справі № 227/3968/12, якою позовну заяву публічного акціонерного товариства «Вінницяобленерго» в особі структурної одиниці «Хмельницькі ЕМ» до управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Вінницькій області про оскарження рішень та дій державного виконавця повернуто позивачу, оскільки вона не підсудна Хмельницькому міськрайонному суду Вінницької області [1].

Суд першої інстанції виходив з того, що відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача. Зазначена норма підлягає застосуванню при визначенні підсудності справ з приводу рішень, дій

чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби незалежно від статусу позивача – фізичної чи юридичної особи. Оскільки позивачем є ПАТ «Вінницяобленерго», місцем знаходження якого є м. Вінниця вул. 1 Травня, 2, суддя вважає, що вказана позовна заява Хмельницькому міськрайонному суду не підсудна.

На наше переконання, суд першої інстанції при постановленні оскаржуваної ухвали порушив норми процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи, оскільки пункт 5 статті 18 КАС України визначає, що місцевим загальним судам, як адміністративним судам підсудні, адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті.

Окрім зазначеного, нині існує колізія між нормами КАС України з одного боку та деякими законами України – з іншого, зокрема в частині визначення юрисдикційної належності публічно-правових спорів за участю органів Антимонопольного комітету України. Так, відповідно до статей 2, 3 та 17 КАС України такі спори належать саме до адміністративної юрисдикції, а закони та інші нормативно-правові акти до приведення їх у відповідність із Кодексом, діють у частині, що не суперечить цьому Кодексу (пункт 13 Розділу VIII Прикінцеві та перехідні положення КАС України). Однак усупереч цим приписам, адміністративні суди подекуди відмовляють у відкритті провадження в адміністративних справах у спорах за зверненням органів Антимонопольного комітету України із публічно-правовими вимогами до приватних осіб, посилаючись на пункт 3 частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України та спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності цих органів, посилаючись на статтю 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Прикладом є ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 05 жовтня 2011 року у справі № 2а/2470/2659/11 за адміністративним позовом приватного підприємства «Мега крокус» до Чернівецького обласного відділення Антимонопольного комітету України про визнання нечинним рішення, якою відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі з підстав неналежності її розгляду в порядку адміністративного судочинства [2]. Відмовляючи у відкритті провадження, суд першої інстанції виходив з того, що справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів Антимонопольного комітету України підвідомчі господарським судам і підлягають розгляду за правилами Господарського процесуального кодексу України.

Зокрема, суд першої інстанції в оскаржуваній ухвалі зазначає, що при постановленні оскаржуваних рішень, відповідач керувався вимогами Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. №2210-III.

Згідно з ч.1 ст. 60 вказаного закону заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення.

Частина друга статті 60 передбачає, що рішення адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України оскаржуються до гос-

подарських судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Таким чином, з аналізу вказаних норм, суд дійшов висновку, що справи зі спорів про оскарження рішень органів Антимонопольного комітету України підвідомчі господарським судам і підлягають розгляду за правилами Господарського процесуального кодексу України. Це стосується й розгляду справ за позовами органів Антимонопольного комітету України про стягнення з суб'єктів господарювання сум штрафів та пені у зв'язку з порушенням конкурентного законодавства, оскільки таке стягнення здійснюється згідно саме з рішеннями відповідних органів, прийнятими на підставі приписів названого Закону. Водночас і пунктом 3 частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України встановлено, що справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції, підвідомчі господарським судам.

Така позиція також викладена у пункті 1 рекомендацій президії Вищого господарського суду України від 29.10.2008 № 04-5/247 «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства».

Суд також звернув увагу на те, що в останньому абзаці оскаржуваних рішень №53 та 54 від 30.08.2011р. чітко зазначено, що рішення може бути оскаржене до господарського суду Чернівецької області у двомісячний строк з дня його одержання.

Однак, суд апеляційної інстанції зазначає, що судом першої інстанції було неправомірно відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки відповідно до ст. 18 КАС України окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [3].

Так, згідно зі ст. 6 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси, а відповідно до статті 1 Закону України від 26 листопада 1993 року № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) АМКВ є державним органом зі спеціальним статусом, мета діяльності якого полягає в забезпеченні державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, що відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень, наведеним у пункті 7 частини 1 статті 3 КАС України.

Необхідно констатувати, що предмет регулювання Господарського кодексу, закріплений у ст. 1, визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Слід зазначити, що з урахуванням приписів ст. 2 йдеться про учасників, які на-

ділені господарською компетенцією. Відповідно до частини 1 ст. 8 Господарського кодексу України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

Сферу господарських відносин відповідно до частини 4 ст. 3 зазначеного Кодексу становлять:

□ господарсько-виробничі (частина четверта даної статті): майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності;

□ організаційно-господарські (частина 6 ст. 3): відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю, під якою відповідно до частини першої даної статті розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованих на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність;

□ внутрішньогосподарські відносини (частина 7 ст. 3): відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами.

Відповідно до ст. 4 Господарського кодексу України, норми якої визначають розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин, не є предметом регулювання цього Кодексу, зокрема, адміністративні й інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділений господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Аналіз зазначених норм чітко розмежує господарські відносини (у межах яких реалізується господарська компетенція) та владні управлінські функції.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури спрямована на нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, у тому числі органами виконавчої влади та місцевими радами і їх виконавчими органами.

При зверненні з позовом із вимогою про визнання акта органу місцевого самоврядування недійсним, прокурор відповідно до обсягу наданих йому повноважень виконує владну функцію та виступає від імені держави, а тому такі справи предметно підсудні окружним адміністративним судам.

З аналізу практики застосування окремих положень законодавства, пов'язаних із підсудністю справ, порушених за зверненнями органів прокуратури до органів місцевого самоврядування, встановлені випадки звернення до суду з порушенням норм законодавства про підсудність спорів адміністративним судам.

У наведеній категорії спорів, місцеві (загальні) суди у низці випадків на підставі приписів п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України передавали такі справи за підсудністю окружним адміністративним судам [4; 5; 6].

Окрім того, керуючись п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України, місцеві суди повертали позови прокурорам як такі, що не підсудні цим судам [7; 8; 9].

У контексті окреслених проблем підсудності, які виникають у судовій практиці адміністративних судів, вважаємо

за необхідне виокремити питання, пов'язані із визначенням підсудності адміністративних спорів, предметом яких є оскарження дій по невиплаті позивачу соціальної допомоги, що виплачується органом, у трудових відносинах з яким перебуває позивач, та відшкодується органом праці та соціального захисту населення.

Так, з місцевих загальних судів до окружних адміністративних судів надходять адміністративні справи за позовами фізичних осіб до управлінь праці та соціального захисту населення районних державних адміністрацій, державних установ, в яких працюють позивачі, які передані ухвалою суду на підставі ст. 22 КАС України.

Позовні вимоги в таких справах мотивовані тим, що позивач перебуває на посаді державного службовця в установі, що знаходиться на території, яка відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 23.07.1991 р. № 106 відноситься до зони посиленого радіологічного контролю, і відповідно ця установа здійснює доплату до заробітної плати в значно менших розмірах, ніж це передбачено чч. 1, 2 ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», що й стало підставою для звернення до суду.

У цьому випадку існує суперечність щодо визначення підсудності, оскільки адміністративні позови щодо проходження публічної служби розглядаються окружним адміністративним судом, а спори з приводу нарахування та виплати соціальної допомоги – місцевими загальними судами як адміністративними.

Так, відповідно до пункту четвертого частини першої статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

У свою чергу ч. 2 ст. КАС України окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, в тому числі і спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Приймаючи ухвалу про передачу адміністративної справи, суд першої інстанції виходить з того, що позивач перебуває на публічній службі, а даний спір пов'язаний з проходженням публічної служби, тому вказана справа підлягає розгляду окружним адміністративним судом.

Однак, як вбачається із постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 4 від 16 березня 2012 року «Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статей

39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», доплата, передбачена статтею 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», не входить до структури заробітної плати, а є соціальною гарантією, виплата якої компенсується підприємствам управліннями праці та соціального захисту населення.

А тому з урахуванням зазначеної вище постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України можна дійти до висновку, що спори за позовом осіб, які працюють на територіях радіоактивного забруднення, пов'язані із визначенням розміру доплат, передбачених статтею 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», належить розглядати місцевими загальними судами як адміністративними, а не окружним адміністративним судом.

У зв'язку із тим, що положеннями чч. 7, 8 ст. 22 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому цією статтею, розглядається адміністративним судом, до якого вона надіслана та спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються, окружними адміністративними судами приймаються до провадження вказані адміністративні спори.

Разом з тим положеннями Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» передбачено, що порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду, оскільки недотримання встановлених ст. 22 Кодексу адміністративного судочинства України підстав і порядку передачі справи з одного суду до іншого розглядається як порушення права особи на компетентний суд, адже відповідно до ч. 2 ст. 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом.

У свою чергу, КАС України не передбачена можливість залишати без розгляду адміністративні справи, які в порушення предметної підсудності відповідно до ст. 22 Кодексу передані з іншого суду на розгляд окружного суду.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, підкреслимо наступне:

1. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених п.п. 1 - 4 ч. 1 ст. 18 КАС України.

2. Адміністративні позови до органів Антимонопольного комітету України розглядаються адміністративними судами, оскільки відповідно до ст. 1 ЗУ від 26.11.1993 «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, мета діяльності якого полягає в забезпеченні державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, що відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень, наведеним у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС

України.

3. Спори за позовом осіб, які працюють на територіях радіоактивного забруднення, пов'язані із визначенням розміру доплат, передбачених ст. 39 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», належить розглядати місцевим загальним судам як адміністративним, а не окружним адміністративним судом.

Література:

1. Ухвала Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 29.11.2012, справа № 227/3968/12 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27708800>.
2. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.10.2011, справа № 2а/2470/2659/11 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18516006>.
3. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 08.12.2011, справа № 2а/2470/2659/11 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20883687>.
4. Ухвала Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 05.07.2011, справа № 2а-1547/2011 // Архів Сторожинецького районного суду Чернівецької області за 2011 рік.
5. Ухвала Білогірського районного суду Хмельницької області від 17.07.2011, справа № 2201/2-а-1434/2011 // Архів Білогірського районного суду Хмельницької області за 2011 рік.
6. Ухвала Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 09.12.2011, справа № 2-а-7658/2011 // Архів Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області за 2011 рік.
7. Ухвала Білогірського районного суду Хмельницької області від 13.06.2011, справа № 2201/2-а-1593/201 // Архів Білогірського районного суду Хмельницької області за 2011 рік.
8. Ухвала Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 09.12.2011, справа № 2-а-7658/2011 // Архів Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області за 2011 рік.
9. Ухвала Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 30.11.2011, справа № 2-а-7653/11 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20541242>.

Диордица И. В. Об определении компетентного суда при рассмотрении некоторых административных споров

Аннотация. Проанализирована и исследована практика применения административными судами материальных и процессуальных норм при определении подсудности некоторых административных споров, предложены соответствующие направления совершенствования данной проблематики. Ключевые слова: подсудность, административный суд, спорные правоотношения, постановление суда.

Ключевые слова: подсудность, административный суд, спорные правоотношения, постановление суда.

Diorditsa I. In relation to determination of competent court at consideration of some administrative disputes

Summary. Practice of application of financial and judicial norms administrative courts is analysed and investigational at determination of cognizance of some administrative disputes, the proper directions of perfection of this problematiki are offered.

Key words: cognizance, administrative court, litigions legal relationships, court ruling.