

УДК 347.998.85
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.8>

А. Ю. Кожевников
адвокат

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСУДНОСТІ І ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття присвячена дослідженню питання визначення територіальної підсудності та практики розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів в умовах воєнного стану. Актуальність цієї теми обумовлена змінами, які виникають в правовій системі та адміністративному судочинстві під впливом воєнного стану. Особлива увага приділяється аналізу законодавчих положень, які регулюють територіальну підсудність в таких умовах, а також дослідженню практичних аспектів розгляду адміністративних справ.

У статті констатується, що введення воєнного стану впливає на всі аспекти функціонування державних інституцій, включаючи судову систему. Зокрема, змінюються правила та процедури визначення територіальної підсудності адміністративних судів. Це обумовлено як необхідністю оперативного розгляду справ в умовах обмежених ресурсів та пересування, так і потребою забезпечити безпеку учасників судового процесу. Вплив цих змін на правозастосовчу практику потребує детального аналізу та адаптації судових процедур до нових умов.

Обґрунтовується позиція, що адаптація норм щодо визначення територіальної підсудності в умовах воєнного стану є необхідною для забезпечення доступу до правосуддя. Важливо, щоб зміни стосовно зазначеної підсудності відповідали принципам правової визначеності та справедливості, зберігаючи права громадян на ефективний судовий захист. Аналіз практики розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів показує, що впровадження нових правил та процедур не завжди відбувається без труднощів, що потребує додаткових заходів для підтримання стабільності судової системи.

Робиться висновок, що в умовах воєнного стану визначення територіальної підсудності та розгляд публічно-правових спорів адміністративними судами потребує гнучкого підходу, який би враховував специфіку ситуації та забезпечував захист прав громадян. Необхідно постійно моніторити та аналізувати ефективність нововведених правил, враховуючи практичний досвід та потенційні виклики. Це дозволить забезпечити стабільність та безперервність функціонування судової системи навіть в умовах надзвичайних ситуацій, таких як воєнний стан.

Ключові слова: адміністративне судочинство, підвідомчість, публічно-правові спори, правові реформи, доступність правосуддя, адміністративний процес, територіальна підсудність, адміністративна справа.

Постановка проблеми. У сучасний період державотворення та реформ, зокрема судової реформи, виникла нагальна потреба чіткого розмежування повноважень судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ визначеною судовою ланкою. Проблема визначення територіальної підсудності адміністративних справ дедалі більше привертає увагу

науковців і практиків. Інтерес до цієї теми зумовлений частими змінами законодавства, складнощами в застосуванні норм права та відсутністю єдності судової практики, яка б дозволяла чітко визначати територіальну підсудність адміністративних справ. На порядку денному постають нові питання щодо територіальної підсудності публічно-правових справ, які потре-

бують врегулювання на законодавчому рівні. На жаль, на сьогодні бракує ґрунтовних комплексних і системних досліджень з визначення та розмежування територіальної підсудності адміністративних справ. Також існують проблеми під час визначення підсудності адміністративних справ, пов'язаних із визначенням місця розгляду публічно-правового спору. В той же час наукова спільнота дедалі частіше наполягає на змінненні строків вирішення таких категорій адміністративних справ, що зумовлює актуальність та своєчасність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення територіальної підсудності в публічно-правових спорах, як складовий елемент розуміння та вивчення широкого явища адміністративного процесу частково ставали предметом вивчення у працях таких вчених адміністративістів, як О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, І. Б. Коліушко, В. П. Кононець, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, М. І. Смокович, М. М. Тищенко та інші. Водночас дослідження особливостей визначення територіальної підсудності та практики розгляду публічно-правових спорів в умовах правового режиму воєнного стану та триваючої агресії проти нашої держави залишається недостатньо дослідженим.

Метою статті є всебічний аналіз та вивченні особливостей визначення територіальної підсудності адміністративних справ у період воєнного стану, а також оцінці відповідної практики при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Територіальна підсудність у адміністративному судочинстві відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного розгляду справ і захисту прав та законних інтересів громадян. Визначення територіальної підсудності дозволяє встановити, який саме адміністративний суд має повноваження розглядати конкретну справу. Цей процес регулюється Кодексом адміністративного

судочинства України (КАСУ), що забезпечує єдність і чіткість у підходах до визначення підсудності.

Воєнний стан, запроваджений в Україні у зв'язку з військовою агресією російської федерації, суттєво впливає на функціонування всіх сфер суспільного життя, включаючи правову систему. Адміністративні суди, які розглядають публічно-правові спори, стикаються з унікальними викликами, пов'язаними з визначенням територіальної підсудності. Тому видається доцільним дослідження особливостей визначення територіальної підсудності адміністративних справ в умовах воєнного стану та аналізу практика розгляду таких справ адміністративними судами.

Згідно статистики, військова агресія Російської Федерації проти України призвела до окупації майже третини території нашої країни, внаслідок чого близько 20% судів втратили можливість здійснювати правосуддя [1, с. 201].

Під час воєнного стану виникають специфічні обставини, які ускладнюють процес визначення територіальної підсудності адміністративних справ. Переміщення населення, зміна місць розташування органів державної влади та військові дії в окремих регіонах країни вимагають адаптації правових норм і судової практики до нових реалій. Важливість цього дослідження зумовлена необхідністю забезпечення ефективного правосуддя та захисту прав громадян навіть у надзвичайних умовах.

Територіальна підсудність визначається згідно з параграфом 3, Глави II, Кодексу адміністративного судочинства України, що містить основні положення щодо підсудності адміністративних справ. Можна виділити два підходи до визначення територіальної підсудності:

1. Підсудність за місцем проживання або перебування відповідача. Відповідно до статті 26 КАСУ, позови до фізичної особи подаються до суду за місцем її проживання або перебування, зареєстрованим у встановленому законом порядку, якщо інше не передбачено КАСУ; позови до юридичних осіб подаються до суду за їхнім місцезнаходженням, зазначеним у Єдиному державному реєстрі юридич-

них осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАСУ [2].

Тобто, адміністративний позов подається до адміністративного суду за місцем проживання чи перебування відповідача, якщо інше не встановлено законом. Це правило є основним принципом визначення підсудності, який забезпечує зручність для відповідача та відповідність загальним правовим нормам [3, с. 142–147].

Для наочності доцільно навести Ухвалу Житомирського окружного адміністративного суду від 15 травня 2023 року м. Житомир справа № 240/6541/23. У провадженні Житомирського окружного адміністративного суду знаходилась справа за позовом Головного управління ДПС у м. Києві до ТОВ «ЦЕНТР ТОРГІВЛІ 777» про стягнення податкового боргу. Підготовче засідання призначено на 14:00 5 квітня 2023 року. Справу буде розглянуто у порядку відеоконференції. Позивач подав клопотання про передачу справи до Київського окружного адміністративного суду. Суд постановив розглянути це клопотання у порядку письмового провадження. Відповідно суд зазначив, що визначення територіальної підсудності адміністративних судів регулюється параграфом 3 глави 2 розділу I Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до ч. 1 ст. 26 КАС України, позови до фізичної особи пред'являються за місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено Кодексом. Згідно з ч. 3-5 ст. 170 КАС України, якщо відповідачем є фізична особа, суддя звертається до відповідного органу реєстрації для отримання інформації про її зареєстроване місце проживання (перебування). Якщо суд встановить, що справа не підсудна цьому суду, вона буде передана за належною підсудністю. Оскільки ТОВ «ЦЕНТР ТОРГІВЛІ 777» зареєстроване за адресою: м. Київ. Враховуючи ці обставини, суд дійшов висновку, що справа має розглядатися окружним адміністративним судом, юрисдикція якого поширюється на місто Київ, згідно з ч. 1 ст. 26 КАС України [4].

Схожу адміністративну справу розглядав Кіровоградський окружний адміністративний суд, за позовом Першого

заступника керівника Голованівської окружної прокуратури в інтересах держави (Головне управління ДСНС у Кіровоградській області) до АТ «Укрпошта» (філія Кіровоградська дирекція) про визнання протиправної бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії передати до Київського окружного адміністративного суду за територіальною підсудністю. Де суд зазначив, що згідно з ч. 1 ст. 26 КАС України, позови до юридичних осіб пред'являються за місцезнаходженням юридичної особи. Кіровоградська дирекція є філією АТ «Укрпошта» і не є юридичною особою, тому місцезнаходження відповідача – місто Київ. За таких обставин, справа має розглядатися Київським окружним адміністративним судом. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 29 КАС України, суд передає справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо вона належить до територіальної юрисдикції іншого суду. Це питання розглядається у порядку письмового провадження або в судовому засіданні, а ухвалу про передачу справи може бути оскаржено [5].

Київський окружний адміністративний суд, ухвалою від 26.02.2024 розглянув справу щодо територіальної підсудності наступним чином. Так, позивач звернувся із цим позовом до Київського окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого охоплює Київську область та місто Київ згідно з Додатком № 1 до Указу Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» та Законом України від 13.12.2022 № 2825-IX «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду». Оскільки справа підсудна Кіровоградському окружному адміністративному суду за місцезнаходженням відповідача, для дотримання правил підсудності та забезпечення прав учасників справи на розгляд справи «судом, встановленим законом», суд вважає за необхідне передати справу до Кіровоградського окружного адміністративного суду. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 29 КАС України, суд передає справу іншому адміністративному суду,

якщо при відкритті провадження встановить, що справа належить до юрисдикції іншого суду. Згідно з ч. 6 та ч. 8 ст. 29 КАС України, питання про передачу справи вирішується ухвалою суду, яку може бути оскаржено [6].

2. Підсудність за місцем знаходження позивача. Відповідно до статті 25 КАСУ, адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийнятих (вчинених, допущених) стосовно конкретної фізичної або юридичної особи (їх об'єднань), розглядаються за вибором позивача адміністративним судом за місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи, зареєстрованим у встановленому законом порядку, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, справа вирішується адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. У разі відсутності чіткої територіальної підсудності, визначеної КАСУ, справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача [2].

Таким чином, у вищезазначеному випадку, якщо позивач є фізичною особою і справа стосується оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів, що мають територіальні підрозділи, позов може бути поданий за місцем проживання або перебування позивача. Це положення створює додаткові гарантії для захисту прав фізичних осіб, дозволяючи їм подати позов до суду у зручному для них місці [7].

Наведемо приклад судового рішення щодо передачі справи за територіальною підсудністю в рамках статті 25 КАСУ. А саме, Ухвали Київського окружного адміністративного суду від 23 березня 2023 року 320/9509/22. За матеріалами справи, до Київського окружного адміністративного суду звернулася фізична особа-підприємець ОСОБА_1 з позовом до Державної служби України з безпеки на транспорті про визнання протиправною та скасування постанови. Суд відзначив, що згідно з ч. 1 ст. 25 КАС України, адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів або дій чи бездіяльності

суб'єктів владних повноважень, що стосуються конкретної фізичної чи юридичної особи, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за місцем його проживання або за місцезнаходженням відповідача, якщо інше не передбачено КАСУ. Беручи до уваги вищевикладене, суд доходить висновку про наявність підстав для передачі матеріалів справи до Котовського міськрайонного суду Одеської області, який є місцевим загальним судом за місцем проживання позивача [8].

Територіальна підсудність визначається місцем проживання або перебування відповідача, місцем знаходження об'єкта спору, або іншими критеріями, встановленими законодавством. Проте, під час воєнного стану, коли нормальне функціонування державних інституцій порушене, ці критерії можуть бути неефективними або навіть неможливими для застосування. Можна виділити наступні основні причини:

1. Переміщення населення. Значна кількість громадян вимушено переміщується з районів активних бойових дій до більш безпечних регіонів країни або за кордон. Зазначене створює складнощі для визначення підсудності, оскільки традиційні критерії територіальної приналежності можуть втратити свою актуальність.

2. Переміщення органів державної влади. Державні установи та органи місцевого самоврядування також можуть бути переміщені до інших регіонів. Це впливає на можливість доступу до судових органів та визначення їх підсудності.

3. Воєнні дії. У зонах активних бойових дій нормальна діяльність судів є неможливою, що вимагає перенесення розгляду справ до інших регіонів.

У разі введення надзвичайного або воєнного стану, визначення територіальної підсудності може ускладнюватися. КАСУ передбачає певні механізми для врегулювання таких ситуацій.

Застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України щодо територіальної підсудності на практиці вимагає врахування різноманітних обставин справи. Судді повинні бути уважними до деталей кожної справи та враховувати можливість використання кількох різ-

них критеріїв для визначення підсудності [9, с. 161–170].

На перший план виходить необхідність судами врахування інтересів сторін. Суд має брати до уваги інтереси всіх сторін процесу, забезпечуючи баланс між зручністю для позивача і відповідача та оперативністю розгляду справи. Крім того, важливою є здатність судової системи адаптуватися до змін законодавства, оскільки умови визначення територіальної підсудності можуть змінюватися у зв'язку з новими законодавчими актами або постановами Верховного Суду. Це вимагає від суддів постійного оновлення знань та адаптації до нових норм [10, с. 171–183].

Адміністративні суди, які розглядають публічно-правові спори, змушені адаптувати свою діяльність до умов воєнного стану. Практика показує декілька основних підходів до вирішення проблеми територіальної підсудності в умовах воєнного стану:

1. Перенесення справ до інших судів. У випадках, коли діяльність суду в певному регіоні є неможливою, справи можуть бути передані до судів інших регіонів. Це дозволяє забезпечити безперервність правосуддя та захист прав громадян.

2. Використання електронних засобів. Використання технологій для дистанційного розгляду справ стало критично важливим. Електронні засоби зв'язку дозволяють продовжувати судовий процес навіть в умовах обмеженого доступу до судових установ.

3. Спеціальні законодавчі заходи. Введення спеціальних законодавчих норм для регулювання територіальної підсудності під час воєнного стану може сприяти більш ефективному та оперативному розгляду справ.

Як вже наголошувалось, навіть під час надзвичайних правових режимів судова система повинна продовжувати розглядати адміністративні справи. Функціонування правосуддя повинно залишатися безперервним, за винятком випадків, коли це фактично неможливо [11, с. 121–125].

Станом на теперішній час простежується тенденція, коли законодавчі ініціативи спрямовані на спрощення процедур судочинства, зокрема через зміну територіальної підсудності судів за розпоря-

дженням Голови Верховного Суду, а також через впровадження механізмів дистанційної роботи учасників судового процесу. Представники Європейської комісії з ефективності правосуддя підтримують Україну у впровадженні цих нововведень, зазначаючи, що вони відповідають стандартам і принципам прав людини.

Висновки. В умовах воєнного стану визначення територіальної підсудності адміністративних справ набуває особливого значення та складності. Переміщення населення та державних установ, а також активні бойові дії вимагають адаптації правових норм і судової практики. Адміністративні суди України демонструють гнучкість та здатність до адаптації, використовуючи перенесення справ, електронні засоби зв'язку та спеціальні законодавчі заходи для забезпечення ефективного правосуддя.

Подальші дослідження в цій сфері повинні зосереджуватися на розробці нових підходів до визначення підсудності та вдосконаленні існуючих практик, щоб забезпечити стабільність правової системи в умовах надзвичайних ситуацій.

Визначення територіальної підсудності в адміністративному судочинстві є важливим аспектом забезпечення ефективного правосуддя. Норми Кодексу адміністративного судочинства України створюють чітку і зрозумілу систему критеріїв для визначення підсудності, проте їх застосування на практиці вимагає уважного підходу та врахування специфічних обставин кожної справи. В умовах надзвичайних ситуацій, таких як воєнний стан, доцільне застосування додаткових заходів для забезпечення безперервності правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Міщук І. В., Киричук Б. С. Особливості здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнським правничий часопис*. 2023. № 1. С. 200–205.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.
3. Kononets V. P. Practice of application by administrative courts of legislation in cases of appeals of decisions, actions or inaction

- of state executor. *KELM*. 2020. № 6. С. 142–147.
4. Ухвала суду № 110855750, 15.05.2023, Житомирський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/110855750>.
 5. Ухвала суду № 115379439, 30.11.2023, Кіровоградський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/115379439>.
 6. Ухвала суду № 117242935, 26.02.2024, Київський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/117242935>.
 7. Резворович К.Р., Юнін О.С., Круглова О.О., Савельєва М.О., Юніна М.П., Ярошенко А.С., Нагорна О.О., Шурин І.В., Костенко О.М. *Фінансово-економічна безпека: теоретико-правові аспекти* : навч. посіб.: Дніпро, 2019. 195 с.
 8. Ухвала від 23.03.2023 по справі 320/9509/22. URL: <https://opendatabot.ua/court/109791612-c8d5e2e68f285aa5a1bc925dc688624c>
 9. Кононець В. П. Підходи до розуміння адміністративноправового механізму забезпечення примусового виконання судових рішень. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 161–170.
 10. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/louu-2020-10-171>.
 11. Мороз В. П., Приймаченко Д. В. Особливості адміністративної процедури досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна. *Держава та регіони. Серія: Право*, 2023. № 1. С. 121–125.

Kozhevnykov A. Features of determining territorial jurisdiction and practice of consideration by administrative courts of public law disputes under martial law

The scientific article is dedicated to exploring the issue of determining territorial jurisdiction and the practice of administrative courts handling public law disputes under martial law conditions. The relevance of this topic is driven by the changes occurring in the legal system and administrative judiciary due to the influence of martial law. Special attention is paid to the analysis of legislative and regulatory acts governing territorial jurisdiction in such conditions, as well as to examining practical aspects of handling administrative cases.

The article states that the imposition of martial law affects all aspects of the functioning of state institutions, including the judicial system. In particular, the rules and procedures for determining the territorial jurisdiction of administrative courts are changing. This is driven by the need for the prompt consideration of cases under conditions of limited resources and movement, as well as the need to ensure the safety of the participants in the judicial process. The impact of these changes on law enforcement practice requires detailed analysis and the adaptation of judicial procedures to the new conditions.

It is argued that adapting territorial jurisdiction under martial law conditions is necessary to ensure access to justice. It is important that changes in jurisdiction comply with the principles of legal certainty and fairness, preserving citizens' rights to effective judicial protection. An analysis of the practice of administrative courts handling public law disputes shows that the implementation of new rules and procedures does not always occur without difficulties, requiring additional measures to maintain the stability of the judicial system.

The conclusion is drawn that under martial law conditions, determining territorial jurisdiction and handling public law disputes by administrative courts require a flexible approach that takes into account the specifics of the situation and ensures the protection of citizens' rights. Continuous monitoring and analysis of the effectiveness of newly introduced rules are necessary, considering practical experience and potential challenges. This will ensure the stability and continuity of the judicial system even in extraordinary situations such as martial law.

Key words: *administrative proceedings, sub-department, public legal disputes, legal reforms, access to justice, administrative process, territorial jurisdiction, administrative case.*