

are analysed. The specification of basic tasks which are raised before the personal staff of subdivision of militia during implementation of certain duties during execution of service on to the blockhouse in the area of realization of CTO is carried out.

Reasonable conclusions about expedience of application of blockhouses as favourable condition for an effective decision by subdivisions of militia of Ukraine of official-battle tasks on providing of public order in certain territory during the conduct of battle actions in the area of realization of CTO are done.

Attention is accented on the necessity of preparation of militiamen on questions of setting, requirements in arrangement of blockhouses, specification of discharged tasks, which enables to the workers of OIA deliberately realize the organization of the personal safety and increase the efficiency of service execution.

Key words: public order enforcement, militiamen, duty detail for execution of service, blockhouses and requirements to their arrangement, counter-terrorism operation.

Стаття надійшла 23 травня 2015 р.

УДК 342.9:347.998.85

С. С. Гнатюк,
І. О. Богомазова

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Зауважено, що одним із ключових завдань судово-правової реформи, що триває в Україні, є чітке визначення компетенції судів і підсудності справ адміністративним судам, ураховуючи досягнення і позитивний досвід адміністративної юстиції західного зразка. Розглянуто поняття підсудності в адміністративному судочинстві України та акцентовано на її конкретних видах, а саме: предметній, територіальній, інстанційній та за ухвалою суду. Розмежовано критерії розподілу справ між адміністративними судами, які слід використовувати у вирішенні належності справи, що підлягає розгляду конкретним адміністративним судом.

Ключові слова: підсудність, адміністративний суд, предметна підсудність, територіальна підсудність, інстанційна підсудність, підсудність за ухвалою суду.

Постановка проблеми. Сучасні державотворчі та правотворчі процеси в Україні зорієнтовані на втілення європейських цінностей у побудові демократичної, правової держави; визнання особи найвищою соціальною цінністю нерозривно пов'язано із захистом прав,

свобод та інтересів фізичних осіб від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів під час здійснення ними управлінських функцій. Водночас одним із ключових завдань судово-правової реформи, що триває в Україні, є чітке визначення компетенції судів і підсудності справ адміністративним судам, ураховуючи здобутки та позитивний досвід адміністративної юстиції західного зразка.

Під час функціонування адміністративних судів в Україні та застосовуючи норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), судді та учасники процесу опинилися перед низкою нез'ясованих питань, які потребують нагального вирішення. Одним із них є визначення підсудності адміністративних справ суб'єктами судового процесу. Недостатня теоретична розробка питань застосування правил підсудності в адміністративному судочинстві та наявність практичних проблем під час з'ясування правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності адміністративних справ стали підставою для обрання цієї теми статті.

Стан дослідження. Серед українських науковців, які досліджували окремі аспекти інституту підсудності адміністративних справ, необхідно відзначити В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіду, В. К. Матвійчука, О. Н. Панченка, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, В. С. Стефанюка, С. Г. Стеценка, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, І. В. Назарова, М. І. Смоковича, А. О. Селіванова, Н. В. Сібільову, В. Ф. Сіренка, М. І. Сірого, М. М. Тищенко, В. І. Шишкіна та ін.

Виклад основних положень. Розроблення теоретичних і практичних засад функціонування окремих видів інституту підсудності в адміністративному судочинстві значно покращить ефективність забезпечення законності у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування. Насамперед зазначимо, що підсудність – це складна правова категорія, яка дозволяє розмежовувати компетенцію різних ланок судів з огляду на властивості конкретної справи, що підлягає розгляду.

Розподіл справ між адміністративними судами здійснюється за трьома критеріями: предметним, територіальним та інстанційним. Відповідно, КАС України виділяє такі види підсудності, як предметна, територіальна, інстанційна та за ухвалою суду. Правила підсудності у сукупності становлять алгоритм визначення компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Правила предметної підсудності дозволяють визначити, адміністративний суд якої ланки розглядатиме адміністративну справу

у першій інстанції. До якого конкретно адміністративного суду відповідної судової ланки необхідно звернутися у кожному випадку, визначається за правилами територіальної підсудності. Правила інстанційної підсудності дають відповідь на питання, які суди розглядають адміністративні справи у першій інстанції, а які – в апеляційній та касаційній.

Згідно зі статтею 18 КАС України, судами першої інстанції в адміністративних справах є: місцеві загальні суди; окружні (місцеві) адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України.

Місцевими загальними судами, відповідно до частини 1 статті 21 Закону України «Про судоустрій і статус судів», є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди.

За загальним правилом, установленим частиною 1 статті 18 КАС України, місцевим загальним судам (районним, районним у містах та міськрайонним судам) як адміністративним підсудні:

- адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

- усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

- усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб із 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 та інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

- 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 статті 18;

- адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Критерієм розподілу справ за предметною підсудністю є характер предмета спору або суб'єкти правовідносин, що конфліктують. Правила предметної підсудності, що закріплені у ст. 18 КАС України, уможливають обґрунтування відповіді на запитання, яка ланка судової системи компетентна розглядати конкретний адміністративний спір. Зазначаємо, що вказана стаття не містить вичерпного переліку

адміністративних справ, підсудних судам. Також законодавець під час закріплення положень ст. 18 КАС України застосував метод виключення, за допомогою якого вирішується питання, до якого суду звертатися – місцевого загального, окружного, апеляційного адміністративного чи Вищого адміністративного – щодо захисту свого права. Тобто в кодифікованому акті зазначаються ті категорії справ, які належать до підсудності кожної з ланок судової системи.

У статті 125 Конституції України закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні організована, зокрема, за принципом територіальності. Тобто у кожній адміністративно-територіальній одиниці України (Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район у містах) функціонує той чи інший суд загальної юрисдикції. Відповідь на питання, до якого саме із цих судів, утворених в адміністративно-територіальних одиницях України, необхідно звертатися по захист, дає територіальна підсудність. Цей вид підсудності вказує на конкретний адміністративний суд однієї судової інстанції системи адміністративних судів.

Територіальна підсудність розмежовує повноваження щодо розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх компетенція. Вона персоніфікує адміністративні суди за розглядом справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу в першій інстанції.

Територіальну підсудність поділяють на види: загальну, альтернативну, виключну, за зв'язком справ.

Загальне правило територіальної підсудності адміністративних справ закріплено ч. 1 ст. 19 КАС України, відповідно до якої адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Таке правило територіальної підсудності запроваджено з метою захисту матеріальних інтересів відповідача та попередження недобросовісного використання права на звернення до адміністративного суду [1]. Вибір цього правила також обумовлено тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення перевірялася б паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок – можливі різні результати перевірки. Щоб такі ситуації не виникали і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знахо-

дження відповідача. Це правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень. Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише позивача, то заява подається за місцем знаходження позивача.

Частиною 3 ст. 19 КАС України закріплено виключну територіальну підсудність, за правилами якої окремі категорії адміністративних справ через їх державне, суспільне чи міжнародне значення входять до компетенції окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Відповідно до Указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу судів» від 16 листопада 2004 року [2], окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, є окружний адміністративний суд міста Києва. Зазначеному суду підсудні винятково такі адміністративні справи:

- з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України (ч. 3 ст. 19 КАС України);

- у яких відповідачем є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа (ч. 3 ст. 19 КАС України);

- про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (ч. 3 ст. 19 КАС України);

- щодо дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ч. 3 ст. 175 КАС України).

Крім зазначених статей, правила виключної територіальної підсудності закріплені також у Главі 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Розділу III «Провадження у суді першої інстанції» КАС України (правила виключної територіальної підсудності також закріплені ч.ч. 4–5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 182, ч. 1 ст. 183).

Зауважимо, що територіальній підсудності притаманний елемент альтернативи. Зокрема, у разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа

розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАС України).

В основу територіальної підсудності адміністративних справ покладено такі критерії її визначення, як адміністративно-територіальний устрій України; місцезнаходження відповідача; місцезнаходження позивача; державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ; специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт [2].

Правила інстанційної підсудності дають відповідь на питання, які суди розглядають адміністративні справи у першій інстанції, а які – в апеляційній та касаційній.

У КАС України загалом дотримано принцип «судова ланка – судова інстанція», за якого кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції – першої, апеляційної чи касаційної. Такий підхід сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок. Це позитивно відображається на якості розгляду і вирішення адміністративних справ. Лише в окремих категоріях спорів, що виникають під час виборчого процесу чи процесу референдуму, законодавець уник цього принципу, зважаючи на швидкоплинність цих процесів і необхідність якнайшвидше досягнути стану юридичної визначеності у відповідних відносинах.

Суд першої інстанції здійснює розгляд адміністративної справи за суттю й у повному обсязі. Це перший суд, який здійснює розгляд, і переважно він є й останнім, оскільки у більшості випадків судові рішення суду першої інстанції на практиці не оскаржуються.

Суд апеляційної інстанції здійснює за апеляційною скаргою перегляд адміністративної справи і рішення суду першої інстанції у ній, що не набуло законної сили, з огляду на правильність установлення обставин у справі і (або) правильність застосування норм права.

Суд касаційної інстанції здійснює за касаційною скаргою перегляд рішень судів першої та апеляційної інстанцій в адміністративній справі лише з огляду на правильність застосування норм права. Разом із забезпеченням законності судових рішень у конкретній справі, завданням суду касаційної інстанції є також формування єдиної практики застосування законів адміністративними судами шляхом розроблення відповідної правової позиції у певних категоріях справ.

Правила інстанційної підсудності адміністративних справ визначено з урахуванням, принаймні, двох критеріїв:

1) зрозумілості – система судових інстанцій є максимально простою, щоб кожен громадянин міг легко з'ясувати, у яких випадках

і до якого суду він повинен звернутися з адміністративним позовом, а згодом, за потреби, з апеляційною чи касаційною скаргою;

2) рівності можливостей щодо оскарження судових рішень – для кожної адміністративної справи передбачається однакова кількість судових інстанцій для того, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося [3].

Підсудність кількох пов'язаних між собою вимог є останнім видом підсудності адміністративних справ, закріплених ст. 21 КАС України. Критерієм, який впливає на виникнення такого виду підсудності, є наявність двох і більше взаємопов'язаних (взаємообумовлених) вимог, заявлених позивачем в одній позовній заяві.

І лише конкретний адміністративний суд, що розглядатиме та вирішуватиме публічно-правовий спір, визначає, чи наявний зазначений критерій необхідний для визначення підсудності кількох, пов'язаних між собою, вимог. Підсудність за зв'язком справ установлює, що позов має розглядати суд, який розглядає іншу, пов'язану з ним, справу. Так створюються кращі умови для дослідження усіх матеріалів справи з метою з'ясування дійсних обставин, прав і обов'язків сторін, а також для економії процесуальних засобів і часу.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 КАС України, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. У тому випадку, якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача (ч. 2 ст. 21 КАС України).

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Однак, слід пам'ятати, що спершу, отримавши адміністративний позов із кількома вимогами, суд керується загальними правилами предметної, територіальної чи інстанційної підсудності, визначаючи належність адміністративної справи до конкретної ланки адміністративних судів та окремого адміністративного суду. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які потрібно розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Висновки. Підсудність – складний правовий інститут, що має специфічне значення і для судочинства загалом, і для адміністративного зокрема. Під підсудністю слід розуміти процесуальний інститут,

який дозволяє розмежовувати компетенцію різних ланок судів з огляду на властивості конкретної справи, що підлягає розгляду. Щодо критеріїв розподілу справ, то такими у предметній підсудності є характер предмета спору або суб'єкти правовідносин, що конфліктують. В основу територіальної підсудності адміністративних справ покладено критерії її визначення: адміністративно-територіальний устрій України; місцезнаходження відповідача; місцезнаходження позивача; державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ; специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт. Правила інстанційної підсудності адміністративних справ визначено з урахуванням двох критеріїв зрозумілості та рівності можливостей щодо оскарження судових рішень.

1. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.

2. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу судів: Указ Президента України від 16 листопада 2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224. – 24 листоп.

3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

4. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

Гнатюк С. С., Богомазова И. А. Теоретико-правовая характеристика видов подсудности в административном судопроизводстве

Отмечается, что одной из ключевых задач судебно-правовой реформы в Украине является четкое определение компетенции судов и подсудности дел административным судам с учетом положительного опыта административной юстиции западного образца.

Рассматривается понятие подсудности в административном судопроизводстве Украины. Внимание акцентируется на конкретных видах, а именно: предметной, территориальной, инстанционной и по решению суда. Разграничены критерии распределения дел между административными судами.

Ключевые слова: *подсудность, административный суд, предметная подсудность, территориальная подсудность, инстанционная подсудность, подсудность по решению суда.*

Hnatyuk S. S., Bogomazova I. O. Theoretical and legal description of jurisdiction types in administrative proceedings

It is noted that one of the key tasks of judicial reforms that are carrying out in Ukraine, is a clear definition of the competence of courts and the jurisdiction

of administrative courts, considering the achievements and positive experience of administrative justice of Western model.

The lack of theoretical development on the application of the rules of jurisdiction in administrative proceedings and the availability of practical problems in the clarification of the rules of the subject, and the territorial jurisdiction of administrative cases instance jurisdiction is a complex legal category, which allows distinguishing between different parts of the jurisdiction of the courts due to the properties of the particular case to be considered.

The distribution of cases among the administrative courts is based on three criteria: objective, territorial and instance. Accordingly, CAS Ukraine identifies the following types of jurisdiction as substantive, territorial, instance and by the court's order. The criteria for distribution of cases among the administrative courts to be used in solving the case of belonging to be considered a specific administrative court are delineated.

The basis of the territorial jurisdiction of administrative cases assigned criteria for its definition, such as administrative divisions in Ukraine; the location of the defendant; the location of the plaintiff; state, public or international significance administrative cases; specificity, subjects, content of public law relations and their object.

Terms instance jurisdiction of administrative cases, based on two criteria: the criterion of intelligibility; criterion of equality of opportunities for appeal court order; rise to the election of this research topic, are defined.

The development of theoretical and practical principles of functioning certain types of institute of jurisdiction of administrative proceedings significantly improve the effectiveness of providing legitimacy in the executive branch and local governments.

Key words: *jurisdiction, the administrative court, substantive jurisdiction, instance jurisdiction, jurisdiction by court order, administrative proceedings.*

Стаття надійшла 2 березня 2015 р.

УДК 351.741(477)

Р. Я. Демків

ПРЕДМЕТ ВІДОМЧОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Досліджено нормативно-правове регулювання діяльності міліції, особливості якого залежать від змісту та природи предмета правового регулювання. На підставі аналізу нормативно-правової бази, якою регулюється діяльність міліції, запропоновано серед суспільних відносин, котрі становлять предмет загального нормативно-правового регулювання діяльності міліції