

## **Зміна територіальної юрисдикції (підсудності) судових справ – інструмент забезпечення доступності адміністративного судочинства**

**Ауріка Лазорівна Паскар\***

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,  
Чернівці, Україна

\*e-mail: a.pascars@chnu.edu.ua

### **Анотація**

Статтю присвячено дослідженню інституту зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ. Актуальність теми зумовлено відсутністю в теорії адміністративного судочинства спеціальних наукових досліджень, присвячених вивченню особливостей застосування екстериторіальної підсудності справ та її ролі у забезпеченні доступу осіб до адміністративного судового процесу. Мета статті полягає у дослідженні питань, пов'язаних із можливістю зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ, визначенні можливостей та обмежень застосування цього інструменту з метою забезпечення доступності адміністративного судочинства для осіб. Методологічну основу дослідження становить системно-структурний метод, за допомогою якого здійснено комплексне вивчення порядку та підстав зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ в умовах воєнного стану, розкрито зв'язок та взаємодію принципу екстериторіальної підсудності із засадами доступності адміністративного судочинства, також застосовано діалектичний, формально-юридичний, метод аналізу та синтезу тощо. Розглянуто питання забезпечення доступності адміністративного судочинства через призму зміни територіальної юрисдикції (підсудності) судових справ. Досліджено поняття та види підсудності адміністративних справ з акцентом на правову природу територіальної юрисдикції (підсудності) в адміністративному судочинстві. Визначено переваги та недоліки застосування цього механізму та його роль у забезпеченні доступності правосуддя в адміністративних справах. Проаналізовано зміст нормативно-правових актів, присвячених регулюванню процесуального порядку та особливостей зміни територіальної юрисдикції (підсудності) справ у адміністративному судочинстві. Досліджено практику застосування інструменту зміни територіальної юрисдикції (підсудності) у справах, що розглядаються адміністративними судами, з метою забезпечення доступності адміністративного судочинства під час надзвичайних або кризових ситуацій. На підставі проведеного дослідження зроблено висновки, що застосування екстериторіальної підсудності адміністративних справ є ефективним інструментом

забезпечення доступності адміністративного судочинства, засобом забезпечення конституційного права на судовий захист та недопущення його обмеження навіть у надзвичайних, кризових ситуаціях.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція; територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ; доступ до правосуддя; доступність адміністративного судочинства.

## **The Change of the Court's Case Territorial Jurisdiction (Venue) – a Tool for Ensuring the Accessibility of Administrative Justice**

**Aurika L. Paskar\***

Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University,  
Chernivtsi, Ukraine

\*e-mail: a.pascar@chnu.edu.ua

### **Abstract**

*The article is devoted to the study of the institution of change of territorial jurisdiction (venue) in administrative cases. The relevance of the topic is determined by the absence of specialized scientific research in the theory of administrative justice, devoted to studying the peculiarities of applying extraterritorial jurisdiction and its role in ensuring access to the administrative judicial process. The purpose of the article is to investigate issues related to the possibility of changing territorial jurisdiction (venue) in administrative cases, to determine the possibilities and limitations of applying this tool in order to ensure the accessibility of administrative justice for individuals. The research is based on the systemic-structural method, which allows for a comprehensive study of the procedure and grounds for changing territorial jurisdiction (venue) in administrative cases under martial law. It also reveals the connection and interaction of the principle of extraterritorial jurisdiction with the principles of accessibility of administrative justice. The dialectical, formal-legal, analysis and synthesis methods, among others, were also applied. The scientific article examines the issue of ensuring the accessibility of administrative justice through the prism of changing the territorial jurisdiction (venue) of court cases. The author examines the concepts and types of jurisdiction of administrative cases with a focus on the legal nature of territorial jurisdiction (venue) in administrative proceedings. The article is devoted to the study of the possibility to change the territorial jurisdiction (venue) of administrative cases. The advantages and disadvantages of using this mechanism and its role in ensuring access to justice in administrative cases are determined. Based on the application of the system-structural method of research, a comprehensive study of the procedure and grounds for changing the territorial jurisdiction (venue) of administrative cases under martial law was carried out, the connection and interaction of the principle of extraterritorial jurisdiction with the principles of accessibility of administrative justice was revealed. The content of legal acts dedicated to the regulation of the procedural order*

*and features of changing the territorial jurisdiction (venue) of cases in administrative proceedings was analyzed. The practice of applying the instrument of changing territorial jurisdiction (venue) in cases considered by administrative courts to ensure the accessibility of administrative justice during emergencies has been studied. It was concluded that the application of extraterritorial jurisdiction of administrative cases is an effective tool for ensuring the accessibility of administrative justice, a means of ensuring the constitutional right to judicial protection and preventing its restriction even in emergencies.*

**Keywords:** administrative jurisdiction; administrative court's case territorial jurisdiction (venue); access to justice; accessibility of administrative justice.

## **Вступ**

За нинішніх умов воєнного стану через активні бойові дії та наявність загрози життю і здоров'ю суддів, працівників судів та учасників судових проваджень значна кількість судів України припинила свою діяльність. Гостро постало питання щодо забезпечення доступу до правосуддя та судового захисту порушених прав осіб, особливо на територіях проведення воєнних дій.

Хоча в Україні принцип невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини проголошений на рівні Конституції [1], його зміст сьогодні слід розуміти через призму особливостей правового режиму воєнного стану та внесеними у зв'язку з цим уточненнями. Зокрема потрібно враховувати, що такий правовий режим допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2]. Водночас запроваджені у 2021 р. зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» на законодавчому рівні закріпили положення про заборону обмеження права на судовий захист, навіть за умов воєнного стану. Зазначається, що «повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені» [3]. Більше того, відповідно до положень ч. 2 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» заборонено скорочувати чи прискорювати будь-які форми судочинства [2].

Забезпечення безперешкодного доступу до суду та правосуддя, навіть у надзвичайних умовах воєнного стану, здійснюється шляхом прийняття низки законодавчих змін та організаційних заходів. Зокрема, положення вітчизняного законодавства передбачають, що у разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку

змінено місцезнаходження судів [2]. З огляду на це можемо говорити про запровадження принципу екстериторіальності підсудності судових справ під час дії правового режиму воєнного стану.

Термін «екстериторіальність» (лат. *ex* – з, поза + лат. *territorialis* – що належить до цієї території) широко вживається в міжнародному праві. Поняття «екстериторіальність» і «екстериторіальна юрисдикція» стосуються компетенції держави розробляти, застосовувати та виконувати правила поведінки щодо осіб, майна чи дій за межами її території [4]. Також ці терміни використовуються в контексті територіальної юрисдикції країн – учасників Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [5]. Детальне тлумачення змісту цього принципу та розкриття особливостей його застосування міститься у рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [6].

Застосування принципу екстериторіальності в адміністративному судочинстві передбачає зміну територіальної юрисдикції (підсудності) справ з метою забезпечення безперешкодного та безперервного функціонування судів адміністративної юрисдикції. Проблематика дослідження цього питання є досить широкою і містить кілька аспектів. По-перше, зміну територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних судів слід розглядати через призму забезпечення доступу осіб до правосуддя. Воно може бути ефективним засобом захисту прав особи, яке є особливо актуальним у кризових ситуаціях, коли ці права порушуються внаслідок воєнних дій або конфліктів. По-друге, важливо досліджувати питання екстериторіальної підсудності з метою з'ясування специфіки законодавчого регулювання, особливостей практичного функціонування та можливості застосування в різних ситуаціях. По-третє, дослідження питань екстериторіальної підсудності допоможе зрозуміти, які перешкоди можуть виникнути при застосуванні цього правового інструменту та розробити пропозиції щодо їх подолання. У цілому наукове дослідження питань зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ із метою покращення доступу до правосуддя є важливим для розвитку теорії адміністративного судочинства та механізмів забезпечення захисту прав людини в кризових та надзвичайних ситуаціях.

Зважаючи на окреслену проблематику, метою цієї статті є дослідження питань, пов'язаних із можливістю зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ, визначення можливостей та обмежень застосування цього інструменту задля забезпечення доступності адміністративного судочинства для осіб.

Досягненню цієї мети сприятиме виконання таких завдань: вивчення поняття територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ;

аналіз змісту законодавчих актів, що регулюють можливість зміни територіальної юрисдикції (підсудності) справ у адміністративному судочинстві; дослідження практики застосування інструменту зміни територіальної юрисдикції (підсудності) у справах, що розглядаються адміністративними судами; вивчення впливу зміни територіальної юрисдикції (підсудності) на доступність адміністративного судочинства; формулювання висновків та рекомендацій щодо поліпшення доступності адміністративного судочинства в Україні шляхом запровадження принципу екстериторіальної підсудності.

## **Огляд літератури**

Підкреслюючи новизну обраної теми статті, зазначимо, що в теорії адміністративного судочинства відсутні спеціальні наукові дослідження, присвячені вивченню особливостей застосування екстериторіальної підсудності справ та її ролі в забезпечення доступу осіб до адміністративного судового процесу. Основу цього дослідження становлять наукові доробки, в яких вивчалися загальні питання сутності та видів підсудності адміністративних справ, критеріїв класифікації, особливостей визначення територіальної юрисдикції (підсудності) в адміністративному судочинстві тощо. Зокрема зазначені питання були розглянуті у працях таких вчених, як В. Гордєєв, В. Бевзенко, С. Білуга, В. Бутенко, Е. Демський, В. Демченко, С. Ківалов, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Д. Луспеник, Р. Миронюк, О. Панченко, В. Переплюк, А. Осадчий, В. Шишкін, Р. Ханова та ін.

## **Матеріали та методи**

Методологічний інструментарій цього дослідження обумовлений його предметом, метою та завданнями. Його методологічну основу становить системно-структурний метод, використання якого сприяло комплексному дослідженню особливостей зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ в умовах воєнного стану й аналізу зв'язку та взаємодії цього методу з принципом доступу до правосуддя та його ефективного функціонування. Також використовувалися такі методи, як діалектичний, формально-юридичний, метод аналізу та синтезу тощо. Зокрема, застосування діалектичного методу сприяло всебічному розкриттю правової природи понять «підсудність адміністративних справ», «територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ», «екстериторіальна підсудність адміністративних справ» та їх взаємодії. За допомогою формально-юридичного методу встановлено зміст правових норм, які визначають правила підсудності адміністративних справ та порядок зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних позовів і аналізу практики їх застосування судами.

Використання вказаних методів у поєднанні та взаємодії сприяло повноті та об'єктивності дослідження й дало змогу окреслити і сформулювати науково обґрунтовані та практично орієнтовані висновки щодо проблем, ролі та перспективних можливостей застосування екстериторіальної підсудності в адміністративному судочинстві, її ролі в забезпеченні доступності й ефективності судового захисту прав осіб.

## **Результати та обговорення**

### ***Правова природа територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ***

Право на справедливий суд є одним із фундаментальних прав особи. Конвенція передбачає, що кожна держава-учасниця повинна вживати законодавчих, адміністративних та інших заходів для практичної реалізації права особи на судовий захист [7]. В Україні це право визнається за усіма особами і закріплено на рівні Основного Закону. Так, ст. 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Згідно зі ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1]. Тобто будь-яка особа у разі порушення, невизнання або оспорювання її прав може звернутися до суду за судовим захистом.

Практичну реалізацію конституційного права на судовий захист зумовлено, зокрема, необхідністю визначення, до якого саме конкретного суду слід звернутися особі. В юриспруденції для встановлення суду, що має право розглядати правовий спір, вживається поняття «юрисдикція (підсудність)». Правильне визначення юрисдикції (підсудності) позову до адміністративного суду є запорукою належного судового захисту порушених прав та складником ефективності адміністративного судочинства.

Згідно з положенням ст. 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом [3].

У Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) питання визначення компетентного адміністративного суду врегульовані окремою главою – «Адміністративна юрисдикція» [8]. При цьому законодавець вживає термін «юрисдикція» для регламентації предметної та інстанційної юрисдикцій. При регулюванні питань щодо визначення судів, які уповноважені розглядати справи залежно від їх місцезнаходження, у Кодексі наведено поняття «територіальна юрисдикція (підсудність)». За такого формулювання терміни «юрисдикція» та «підсудність» вживаються



як синоніми. У наукових дослідженнях ці терміни вживаються як у поєднанні, так і окремо.

У науці вітчизняного адміністративного судочинства підсудність трактується як алгоритм обрання компетентного суду [9] або як правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу і вирішити її по суті [10]. Водночас розмежовується компетенція щодо розгляду й вирішення адміністративних справ як між окремими ланками судової системи, так і між адміністративними судами однієї ланки [9].

За своїм функціональним призначенням в адміністративному судочинстві юрисдикція (підсудність) виконує роль своєрідного «фільтру», здійснюючи розподіл позовних заяв усередині системи адміністративних судів згідно з приписами КАС України [11]. Ця правова категорія має не тільки важливе теоретичне значення, а й практично орієнтована, адже вона: створює умови для розгляду справи найбільш компетентним судом; сприяє найбільш ефективному, швидкому і об'єктивному вирішенню публічно-правового спору, враховуючи специфіку окремих видів справ; забезпечує реалізацію права особи на справедливий і доступний суд [12]. Додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному й повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; підвищує виховне значення правосуддя [10]. Визначення юрисдикції адміністративних справ здійснюється залежно від таких критеріїв, як предмет публічно-правового спору, його суб'єктний склад, територіальні межі юрисдикції певного суду, виконувані певною ланкою судової системи функції під час розгляду справи [9]. З урахуванням зазначених класифікаційних критеріїв в адміністративному судочинстві розрізняють: предметну (або родову) юрисдикцію; інстанційну (або функціональну) юрисдикцію; територіальну (або просторову) юрисдикцію (підсудність).

Згідно з положенням ст. 125 Конституції України вітчизняна система судів загальної юрисдикції організована, зокрема, за принципом територіальності [1]. У ч. 1 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що судова система України побудована за принципами територіальності, інстанційності і спеціалізації [3]. Установлення територіальної підсудності пов'язане із принципом територіальності, який забезпечує територіальне розмежування компетенції судів загальної юрисдикції і зумовлений потребою доступності правосуддя на всій території України [13].

У теорії адміністративного судочинства під територіальною (просторовою) юрисдикцією розуміється сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції, залежно від території, на яку поширюється їх діяльність [9]. Територіальна юрисдикція (підсудність) допомагає визначити, до якого саме конкретного адміністративного суду слід звернутися особі. Відбувається так звана «персоніфікація» суду, який може розглянути конкретну адміністративну справу.

В основу розмежування територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ покладено такі критерії, як: 1) адміністративно-територіальний устрій України, закріплений Конституцією України; 2) місцезнаходження відповідача; 3) місцезнаходження позивача; 4) державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ; 5) специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт [14]. Згідно з позицією Верховного Суду, територіальна юрисдикція (підсудність) поділяється на такі її види, як загальна, альтернативна, виключна і за зв'язком справ [15, п. 49].

Важливим в аспекті сприяння доступу особи до адміністративного судочинства є законодавче закріплення можливості позивача, в окремих випадках, за власним вибором визначати підсудність справи. Так, ч. 1 ст. 25 КАС України містить перелік адміністративних справ, які можуть пред'являтися як за місцезнаходженням відповідача, так і до адміністративного суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача. Правила територіальної юрисдикції (підсудності) за вибором позивача поширюються на справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи. Право вибору між судами належить виключно позивачеві. У разі невизначеності КАС України територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом також за вибором позивача (ч. 2 ст. 25 КАС України) [8]. Звертаємо увагу, що позивач має право на вибір між кількома судами, яким згідно з наведеною статтею підсудна справа, за винятком випадків, коли справа підпадає під правила виключної підсудності.

Територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача визначається за основним правилом, відповідно до якого позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її про-



живання або перебування (ч. 1 ст. 26 КАС України). Щодо позовів, які пред'являються до юридичних осіб, то вони подаються до суду за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ч. 2 ст. 26 КАС України) [8].

Виключна підсудність адміністративних справ врегульована ст. 27 КАС України і встановлює імперативні вимоги щодо необхідності подання позову до чітко визначеного в законі адміністративного суду. Відповідно до її правил розгляд і вирішення окремих категорій адміністративних справ віднесено до компетенції спеціально визначених адміністративних судів. Так, наприклад, ч. 1 ст. 28 КАС України встановлює правила виключної підсудності певних категорій справ окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Слід зазначити, що імперативні правила виключної підсудності забороняють вибір позивачем іншого суду у справах, передбачених адміністративним процесуальним законодавством. На думку А. Осадчого, правило щодо розгляду певних категорій адміністративних справ конкретним адміністративним судом встановлюється з метою забезпечення сприятливих умов для правильного та оперативного їх вирішення з огляду на специфіку предмета спору, тому що саме в зазначених у законі судах це може бути здійснено внаслідок знаходження за місцем їх діяльності основної маси доказів, місцезнаходження (проживання, перебування) сторін тощо [9].

### ***Правові основи зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ***

Доступність та ефективність судового захисту порушених прав особи зумовлено розглядом і вирішенням справи тим судом, до підсудності якого вона належить. Однак на практиці трапляються випадки, коли потрібно змінити територіальну юрисдикцію (підсудність) справ. На законодавчому рівні підстави та порядок передання адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого передбачені ст. 29 КАС України [8]. Відповідно до змісту ч. 1 цієї норми підставами зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ є: 1) задоволення (до початку розгляду справи по суті) клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування); 2) встановлення судом при відкритті провадження у справі, що вона належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 3) встановлення судом після відкриття провадження у справі, що вона належить до територіальної

юрисдикції (підсудності) іншого суду; 4) неможливість утворення нового складу суду для розгляду справи після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках; 5) ліквідація або припинення роботи адміністративного суду, який розглядав справу; 6) однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду; 7) належність справи до категорії зразкових.

Змінюючи територіальну юрисдикцію (підсудність) справи, суд, у якому знаходяться матеріали справи, повинен вжити заходів для їх передачі визначеному для подальшого її розгляду адміністративному суду. Адміністративне процесуальне законодавство встановлює, що питання передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого переважно вирішується в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття в судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 5 ст. 29 КАС України) [8]. За результати розгляду цього питання суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. У разі неможливості утворити новий склад суду, ліквідації або припиненні роботи суду, участі суду або судді як сторони у справі питання про передачу справи за підсудністю здійснюється за розпорядженням голови суду (ч. 7 ст. 29 КАС України) [8].

Не допускаються спори щодо підсудності справ між адміністративними судами. Якщо адміністративні справи передаються з одного суду до іншого, то адміністративний суд, до якого вони були направлені, повинен прийняти їх до свого провадження. Порушення встановлених законом підстав та порядку зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ та передачі справи з одного суду до іншого є неприпустимим і таким, що порушує право особи на незалежний та неупереджений суд.

### ***Особливості зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ під час воєнного стану***

Реалії адміністративного судочинства сьогодення змінюються з огляду на введені законодавчі приписи з приводу особливостей та порядку здійснення правосуддя у надзвичайних і нестабільних умовах воєнного стану.

Ситуацію із забезпеченням нормального функціонування судової влади та здійсненням правосуддя ускладнює додатково той факт, що напередодні війни, 22 лютого 2022 р., Вища рада правосуддя України припинила свої повноваження через прийняття рішення про припинення за власним бажанням повноваження 10-ти її членів. Роль Вищої ради правосуддя у забезпеченні сталого функціонування судової влади насамперед пов'язано з її повноваженнями у сфері формування суддівського корпусу. Серед них

варто зазначити такі повноваження, як: внесення подання про призначення суддів на посаду, ухвалення рішення про переведення судді з одного суду до іншого, рішення про відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації, визначення кількості суддів у суді тощо [16]. Ускладнює проблему також те, що відсутність повноважного складу Вищої ради правосуддя унеможливорює формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка займається укомплектуванням судів кадрами. Нагадуємо, що кадрова криза в українських судах існувала ще до війни. Станом на кінець 2021 р. 2068 посад суддів були вакантними за граничної кількості – 7 304 [17]. Нині цей показник постійно зростає.

Для забезпечення сталого функціонування судової влади, а отже, і доступності адміністративного суду в умовах воєнного стану, було вжито декілька термінових заходів законодавчого та управлінського характеру. Зокрема, були прийняті зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до яких у період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) і за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, Державній судовій адміністрації надано повноваження визначати кількість суддів у суді з урахуванням судового навантаження [18]. Завдяки цьому є можливість забезпечувати безперервне функціонування судів, зокрема, адміністративних, у випадках відсутності суддів або їх надмірного навантаження унаслідок зміни територіальної юрисдикції (підсудності) окремих судів.

На законодавчому рівні забезпечення зміни територіальної підсудності судових справ реалізовано завдяки внесенню Верховною Радою України змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині визначення підсудності судових справ. Так, з метою забезпечення належного функціонування органів судової влади під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами допускається зміна територіальної підсудності судових справ, що розглядаються в судах, які з об'єктивних причин не можуть здійснювати правосуддя [3]. Таке рішення ухвалюється рішенням Вищої ради правосуддя за поданням Голови Верховного Суду. У зазначених випадках справа передається до територіально найбільш наближеного або іншого визначеного суду. Зміна територіальної підсудності судових справ допускається і за розпорядженням Голови Верховного Суду у разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження. У разі прийняття рішення про зміну територіальної підсудності судових справ, які перебували у провадженні певного суду, воно також є підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді цього суду.

Можливість зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ у зв'язку з обставинами, зумовленими воєнним станом, покликана забезпечити доступність адміністративного судочинства на всій території країни. Відступ від загальних правил територіальної юрисдикції (підсудності) та запровадження принципу екстериторіальності спрямовано на усунення об'єктивних перешкод у доступності правосуддя та забезпечення продовження проваджень у судових справах.

Ураховуючи неможливість здійснення правосуддя під час воєнного стану окремими судами, вже кількома розпорядженнями Голови Верховного Суду було змінено територіальну підсудність справ, які перебували у провадженнях судів, що знаходяться переважно в областях, де ведуться активні бойові дії, або тимчасово знаходяться під контролем військових сил окупантів. За офіційною інформацією, в умовах воєнного стану судова система працює у напіваварійному режимі. У низці населених пунктів суди не здатні здійснювати правосуддя. Станом на березень 2022 р., в Україні не здійснювали правосуддя 137 апеляційних та місцевих судів, або 21 % від загальної кількості [19]. За рік ситуація дещо змінилась – станом на лютий 2023 р. не здійснювали правосуддя 88 (13 %) місцевих та апеляційних судів. На тимчасово непідконтрольних українській владі територіях залишаються 138 судів [20]. У цілому, під час воєнного стану, у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя було змінено територіальну підсудність судових справ 171 суду. Станом на 1 березня 2023 р. була відновлена територіальна підсудність 54 судів, а 117 судів так і не змогли відновити свою територіальну підсудність [21].

У контексті дослідження інституту зміни територіальної підсудності судів, як інструмент забезпечення доступності правосуддя в кризових ситуаціях, слід зазначити, що його застосування було започатковано ще за часів проведення антитерористичної операції (АТО) на сході країни. Суспільно-політичні події та зміни, які відбулися в Україні у зв'язку з оголошенням і проведенням АТО, вплинули і на відносини у сфері судового захисту прав людини. З метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, зокрема права на судовий захист, яке забезпечували суди Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, був прийнятий спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [22]. Відповідно до його норм на територіях проведення АТО було запроваджено низку заходів правового реагування, а саме: внесено зміни до правил територіальної підсудності. Зокрема, ч. 1 ст. 12 цього Закону, у редакції, яка діяла на

момент його прийняття, визначала, що у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами, розташованими на території Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях, слід забезпечити розгляд адміністративних справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, розташованим на цих територіях – місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Київським апеляційним адміністративним судом; адміністративних справ Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим – Київським окружним адміністративним судом, адміністративних справ Окружного адміністративного суду міста Севастополя – Окружним адміністративним судом міста Києва; Севастопольського апеляційного адміністративного суду – Київським апеляційним адміністративним судом [22]. Зауважимо, що на сьогодні зміст цієї статті зазнав змін з огляду на прийняття 13 грудня 2022 р. Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду». Зараз територіальна підсудність таких справ визначається в загальному порядку, передбаченому ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3].

З метою виконання приписів Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», діючий на час його прийняття Вищий адміністративний суд інформував нижчестоящі суди про порядок та строки передачі справ, які знаходились у провадженні адміністративних судів, розташованих на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, у зв'язку з неможливістю здійснення ними правосуддя. Зокрема, у цьому листі деталізується, що адміністративні справи, передані відповідно до даного порядку, розглядаються судами першої та апеляційної інстанцій спочатку. У разі коли документів, наданих учасниками судового процесу, недостатньо для розгляду справи, суд вживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи [23].

Проте, незважаючи на практичну спрямованість вищезазначених нормативно-правових актів, їх прийняття порушило питання про їх легітимність та зумовило практичні проблеми в їх застосуванні, адже не були внесені відповідні зміни і до норм КАС України, які визначають територіальну юрисдикцію (підсудність) адміністративних справ. За загальним правилом, визначення юрисдикції адміністративних справ здійснюється нормами КАС України. Зокрема, у ст. 1 закріплюється положення про те, що саме нормами КАС України визначаються юрисдикція та повноваження адміністративних

судів, встановлюється порядок здійснення судочинства в адміністративних судах [8]. Отже, суди повинні виходити з того, що правила підсудності справ в адміністративному судочинстві можуть визначатися лише процесуальним законом. На цьому аспекті наголошує й Конституційний Суд України у своїх рішеннях [24].

Практика показує, що в умовах воєнного стану або в інших надзвичайних ситуаціях держава могла забезпечувати доступ осіб до правосуддя тільки завдяки запровадженню можливості зміни територіальної підсудності справ, які перебували у провадженні судів, що з об'єктивних причин не могли здійснювати правосуддя. Попри, безумовно, підтверджену практичну ефективність цього правового інституту, його використання також пов'язане з низкою ускладнень або проблем. Зокрема, з урахуванням ситуації іноді виявляється складним або навіть неможливим передати справи до найближчого територіального суду, який може бути у схожій ситуації. Тому в таких випадках, при визначенні суду, до якого передаються справи, правильним є врахування не тільки територіальної наближеності нового суду, але й поточної військової ситуації та реальної можливості здійснення правосуддя цим судом у найближчому майбутньому.

Прийняття рішення про зміну територіальної підсудності судових справ також об'єктивно пов'язане із певною затримкою розгляду справи, адже потрібно виконати додаткові процедури для передачі справи з одного суду до іншого. Рада суддів України звернула увагу на те, що затримку з розгляду справ, переданих у такому порядку під час дії правового режиму воєнного стану, викликало, зокрема те, що в деяких судах, куди вони були перенесені, не всі справи були зареєстровані в повному обсязі, і автоматичний розподіл між судьями не відбувся. Збори суддів здебільшого ухвалювали рішення про здійснення реєстрації та автоматизованого розподілу виключно тих судових справ, які потребували невідкладного розгляду [25]. З огляду на це Рада суддів України рекомендувала у таких ситуаціях зареєструвати вказані справи, здійснити їх автоматизований розподіл між судьями та забезпечити їх подальший належний судовий розгляд.

Варто також урахувати, що з огляду на особливості таких ситуацій завжди є ризик втрати інформації та матеріалів справ або неможливості їх фізичного передання визначеному суду. З метою недопущення порушення прав сторін у справі та обмеження їх права на судовий захист процесуальне законодавство передбачає процедуру відновлення втраченого провадження у справі, у випадках передбачених розділом V КАС України.



## **Висновки**

Інститут територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ спрямований на забезпечення доступності правосуддя через те, що справу уповноважений розглядати суд, який найближче розташований територіально до місця проживання чи перебування особи.

Дотримання правил територіальної підсудності адміністративних справ є додатковою гарантією доступності правосуддя та забезпечення дотримання прав як позивача, так і відповідача в адміністративному судочинстві. Про важливість дотримання процесуальних правил у діяльності судів, зокрема щодо територіальної підсудності, зазначено і в рішеннях ЄСПЛ: «фраза “встановленого законом” поширюється не лише на правову основу самого існування “суду”, а й дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність» [26, п. 24]. З огляду на це законодавче встановлення правил територіальної підсудності та їх неухильне дотримання усіма учасниками адміністративного судочинства є запорукою справедливого та неупередженого розгляду адміністративних справ.

Закріплення на законодавчому рівні можливості зміни територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ та застосування принципу екстериторіальності в адміністративному судочинстві є дієвим правовим інструментом забезпечення конституційного права на судовий захист та недопущення його обмеження навіть у надзвичайних, кризових ситуаціях.

Зміст принципу екстериторіальної підсудності слід розглядати як зміну загальної територіальної юрисдикції (підсудності) судових справ шляхом передання компетенції щодо їх розгляду найбільш наближеному територіальному суду або іншому суду, визначеному рішенням Вищої ради правосуддя або розпорядженням Голови Верховного Суду.

В умовах воєнного стану роль інституту зміни територіальної підсудності також полягає у тому, що він є додатковим засобом забезпечення безпеки судів, працівників судів та учасників адміністративного судочинства у зоні активних бойових дій чи на тимчасово невідконтрольних Україні територіях.

## **Список використаних джерел**

- [1] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 із змінами. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 05.05.2023).
- [2] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 01.05.2023).
- [3] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 01.05.2023).

- [4] Kammaing M. Extraterritoriality. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Ed. R. Wolfrum. Oxford : Oxford University Press, 2020.
- [5] Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights URL: [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_extra-territorial\\_jurisdiction\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_extra-territorial_jurisdiction_eng.pdf). (last accessed: 01.05.2023).
- [6] Гудима Д. Принцип екстериторіальності у практиці Європейського суду з прав людини. *Право України*. 2015. № 2. С. 113–127.
- [7] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 01.05.2023).
- [8] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 03.05.2023).
- [9] Осадчий А. Ю. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 344–351.
- [10] Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3(7). С. 25–41.
- [11] Бевзенко В. М. Підсудність адміністративних справ: критерії та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 186–187.
- [12] Білуга С. В. Поняття і значення інституту підсудності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 253–258.
- [13] Судова система України. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками). Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/551-sudova-systema-ukrayiny> (дата звернення 04.05.2023).
- [14] Миронюк Р. В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ : навч. посіб. Дніпро : ДДУВС, 2019. С. 92.
- [15] Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 березня 2020 року у справі № 640/12339/19, адміністративне провадження №А/9901/2/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88062046> (дата звернення 04.05.2023).
- [16] Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення 03.05.2023).
- [17] ВККС опублікувала дані стосовно призначень та вакансій у судах. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/226478-vkks-opublikovala-dani-stosovno-priznachen-ta-vakansiy-u-sudakh> (дата звернення 04.05.2023).
- [18] Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя : Закон України від 15.03.2022 р. № 2128-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text> (дата звернення 05.05.2023).
- [19] Як працює судова система України в умовах війни – інтерв'ю DW із заступником керівника ОП Андрієм Смирновим. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/view/ak-pracuje-sudova-sistema-ukraini-v-umovah-vijni-intervyu-dw-iz-zastupnikom-kerivnika-op-andriem-smirnovim> (дата звернення 05.05.2023).
- [20] Суддям, владі та суспільству слід формувати європейське сприйняття права, коли законність не домінує над справедливістю, – Голова ВРП. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/suddyam-vladi-ta-suspilstvu-slid-formuvatyuevropeyske-spryuunuyattya-prava-koly-zakonnist-ne> (дата звернення 03.05.2023).

- [21] Суди в евакуації: як війна змінила карту судів України (інфографіка). URL: <https://mipl.org.ua/sudy-v-evakuaciyi-yak-vijna-zminyla-kartu-sudiv-ukrayiny-infografika/> (дата звернення 03.05.2023).
- [22] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 03.05.2023).
- [23] Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо зміни територіальної підсудності судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам» від 10.11.2014 № 1543/11/10/14-14. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1543760-14> (дата звернення 03.05.2023).
- [24] Рішення Конституційного Суду України від 07 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення 03.05.2023).
- [25] Рішення Ради суддів України «Щодо розгляду нерозподілених справ, терпідсудність яких було змінено у зв'язку воєнним станом» від 03.02.2023 р. № 5. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=146&page=3&per-page=8> (дата звернення 06.05.2023).
- [26] Рішення у справі «Сокуренко і Стригун проти України» від 20.07.2006. Заяви № 29458/04 та № 29465/04. Європейський суд з прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_115#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text) (дата звернення 22.05.2023).

## References

- [1] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996) with amendments. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- [2] Law of Ukraine No. 389-VIII "On the Legal Regime of Martial Law". (May 12, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
- [3] Law of Ukraine No. 1402-VIII "On the Judiciary and the Status of Judges". (June 2, 2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
- [4] Kamminga, M. (2020). Extraterritoriality. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. R. Wolfrum (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2020.
- [5] Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights. Retrieved from [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Extraterritorial\\_jurisdiction\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extraterritorial_jurisdiction_ENG.pdf). [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_extra-territorial\\_jurisdiction\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_extra-territorial_jurisdiction_eng.pdf).
- [6] Hudyma, D. (2015). Principle of Extraterritorial Jurisdiction in the European Court of Human Rights Practice. *Law of Ukraine*, 2, 113-127.
- [7] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. (November 4, 1950). Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
- [8] Code of Administrative Procedure of Ukraine. (July 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
- [9] Osadchy, A.Yu. (2011). Cognizance of administrative cases. *Current Problems of State and Law*, 60, 344-351.
- [10] Gordeev, V.V. (2011). The current issues of defining the substantive jurisdiction of administrative cases. *Journal of the High Council of Justice*, 3, 25-41.

- [11] Bevzenko, V.M. (2016). Jurisdiction administrative affairs: criteria and types. *Juridical scientific and electronic journal*, 2, 186-187.
- [12] Biluga, S.V. (2011). Concept and Role of «Suability» Institute in the Administrative Trial. *Current Problems of State and Law*, 58, 253-258.
- [13] Judicial System of Ukraine. Catalog of Legal Positions of the Constitutional Court of Ukraine (based on decisions and opinions). Official website of the Constitutional Court of Ukraine. Retrieved from <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/551-sudova-systema-ukrayiny>.
- [14] Myroniuk, R.V. (2019). Features of the Judicial Examination of Certain Categories of Administrative Cases: Tutorial. Dnipro, 92.
- [15] Decision of the Supreme Court composed of a panel of judges of the Administrative Cassation Court No. 640/12339/19, administrative proceedings No. A/9901/ (March 5, 2020). Retrieved from <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88062046>.
- [16] Law of Ukraine No. 1798-VIII "On the High Council of Justice". (December 21, 2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.
- [17] VKKS publishes data on appointments and vacancies in the courts. Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/publication/226478-vkks-opublikovala-dani-stosovno-priznachen-ta-vakansiy-u-sudakh>.
- [18] Law of Ukraine No. 2128-IX "On Amendments to Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" regarding the sustainable functioning of the judiciary during the absence of the High Council of Justice". (March 15, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text>.
- [19] How the judicial system of Ukraine works in wartime – DW interview with Deputy Head of the OP Andriy Smyrnov. Retrieved from <https://rsu.gov.ua/ua/news/view/ak-pracue-sudova-sistema-ukraini-v-umovah-vijni-intervu-dw-iz-zastupnikom-kerivnika-op-andriem-smirnovim>.
- [20] Judges, authorities, and society should shape the European perception of the law when legality does not prevail over justice - Chairman of the High Council of Justice. Retrieved from <https://hcj.gov.ua/news/suddyam-vladi-ta-suspilstvu-slid-formuvatyevropeyske-spryynyattya-prava-koly-zakonnist-ne>.
- [21] Courts in evacuation: how the war has changed the map of Ukrainian courts (infographics). Retrieved from <https://mipl.org.ua/sudy-v-evakuaciyi-yak-vijna-zminyla-kartu-sudiv-ukrayiny-infografika/>.
- [22] Law of Ukraine No. 1207-VII "On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime on the Temporarily Occupied Territory of Ukraine". (April 15, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.
- [23] Letter of the Supreme Administrative Court of Ukraine "Regarding the change of territorial jurisdiction of court cases located in the territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol". (November 10, 2014). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1543760-14>.
- [24] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-rp/2002. (May, 2002) (case regarding the subordination of acts on the appointment or dismissal of officials). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>.
- [25] Decision of the Council of Judges of Ukraine "Regarding the consideration of undistributed cases whose jurisdiction was changed due to the state of war" No. 5. (February, 2023). Retrieved from <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=146&page=3&per-page=8>.

[26] Case of Sokurenko and Strygun v. Ukraine of 20 July 2006. (Applications No. 29458/04 and 29465/04). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_115#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text).

**Аурика Лазорівна Паскар**

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри процесуального права,  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича  
58012, вул. Коцюбинського, 2, Чернівці, Україна  
e-mail: a.pascar@chnu.edu.ua  
ORCID 0000-0002-0765-1143

**Aurika L. Paskar**

Ph.D. in Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Procedural Law  
Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University  
58012, 2 Kotsyubynskogo Str., Chernivtsi, Ukraine  
e-mail: a.pascar@chnu.edu.ua  
ORCID 0000-0002-0765-1143

**Рекомендоване цитування:** Паскар А. Л. Зміна територіальної юрисдикції (підсудності) судових справ – інструмент забезпечення доступності адміністративного судочинства. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 169–187. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.161.278568>.

**Suggested Citation:** Paskar, A.L. (2023). The Change of the Court's Case Territorial Jurisdiction (Venue) – a Tool for Ensuring the Accessibility of Administrative Justice. *Problems of Legality*, 161, 169-187. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.161.278568>.

Статтю подано / Submitted: 07.05.2023  
Доопрацьовано / Revised: 23.05.2023  
Схвалено до друку / Accepted: 07.06.2023  
Опубліковано / Published: 30.06.2023