

Lyashuk R. M., Khoma V. O. The role of border guard service in the system of ensuring the national security of Ukraine

The article examines the role of border service departments in the system of activities of the national security of Ukraine. The content of the state authorities and law enforcement activity is analyzed, the directions of border guard service departments activity to ensure the national security of Ukraine are defined.

Key words: border service departments, State Border Guard Service of Ukraine, state border protection, law enforcement activity, national security.

Стаття надійшла 15 квітня 2013 р.

УДК 342.922:352

А. А. Мельник

ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПІДСУДНОСТІ СТОСОВНО ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ СПРАВ

На підставі вибіркового огляду судової практики розгляду справ Вищим адміністративним судом України проаналізовано такі категорії судових спорів за участю органів державної влади щодо визначення підсудності адміністративних справ за правилами адміністративного судочинства, як спори про оскарження рішень, дій, що порушують права, свободи та законні інтереси осіб; прийняття, проходження та звільнення зі служби; реалізацію компетенції у сфері управління; укладення та виконання адміністративного договору; неправомірне притягнення до адміністративної відповідальності; визнання актів органів державної влади недійсним та відшкодування завданих збитків.

Ключові слова: підсудність, адміністративна справа, адміністративний процес, публічно-правовий спір.

Постановка проблеми. Функціонування судової системи забезпечує гарантоване Конституцією право кожного на захист прав, свобод та законних інтересів.

Прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) стало законодавчим закріпленням інституту адміністративної юстиції, що свідчить про готовність держави брати відповідальність за гарантування визнання людини найвищою соціальною цінністю (як це закріплено у ст. 3 Конституції України). Основна спрямованість КАСУ – захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з

боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових посадових осіб [1, ч. 1 ст. 2].

Мета статті. Необхідність формування комплексу рекомендацій щодо удосконалення норм адміністративно-процесуального законодавства та правозастосування зумовлюють актуальність дослідження та визначають основне завдання.

Одне з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, є питання компетенції адміністративних судів. Адже з цим значною мірою пов'язана і сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а отже існування систем адміністративних судів. Як відомо, частиною судової компетенції є судова підсудність.

Стан дослідження. З практикою застосування КАСУ, природно, виникають теоретичні спори, неоднакове застосування адміністративними судами різних інстанцій норм закону, що негативно впливає на імідж судової системи в цілому. Дослідженню адміністративної юстиції в цілому та функціонуванню її окремих інститутів у наш час зокрема присвячені праці таких вітчизняних учених-адміністративістів та практиків, як: В. Авер'янов, О. Пасенюк, В. Шишкін та ін. Важливою особливістю багатьох теоретичних розробок є їх обумовленість не розвитком науки, а саме практичними потребами правозастосування.

Виклад основних положень. Нормами КАСУ у ч. 4. ст. 6 передбачено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена КАСУ. З теоретичної і практичної сторін підсудність потрібно визначити як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ, що буде називатися підсудністю.

Виходячи зі змісту Кодексу адміністративного судочинства України, цим процесуальним законом визначено три види підсудності адміністративних справ: територіальна, предметна та інстанційна.

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

Предметна підсудність забезпечує відповідний розподіл адміністративних справ між судами виключно першої інстанції. Необхідність закріплення такого виду підсудності адміністративних справ у Кодексі

адміністративного судочинства України обумовлено тим, що, по-перше, частково адміністративне правосуддя здійснюється також загальними місцевими судами, та, по-друге, до компетенції апеляційних адміністративних судів і Вищого адміністративного суду України віднесені адміністративні справи, які мають вирішуватись ними як судом першої інстанції. Положення щодо предметної підсудності дозволяють визначити компетентний адміністративний суд для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи в першій інстанції.

Інстанційна ж підсудність дозволяє розмежувати компетенцію адміністративних судів різного рівня та визначає, який адміністративний суд може розглянути адміністративну справу в першій інстанції, а також переглянути справу в апеляційному та касаційному порядку, реалізуючи конституційний принцип забезпечення апеляційного і касаційного оскарження судових рішень як засобу їх перевірки.

Незважаючи на наявність у КАСУ норм, що визначають види підсудності в адміністративному процесі, при їх застосуванні на практиці виникають моменти неоднозначного застосування цих положень.

Можна констатувати, що практика застосування норм КАСУ виокремила певні групи спорів вже за особливостями не процесуальних норм, а з огляду на значний масив специфічних матеріальних норм, що потребують застосування при вирішенні адміністративно-правового спору. Певна недосконалість, постійні зміни у законодавстві зумовили потребу вивчення та узагальнення судової практики, зокрема, вирішення правильності застосування підсудності при розгляді адміністративних справ.

Отже, варто проаналізувати позицію Вищого адміністративного суду під час розгляду справи про порушення судом першої та другої інстанцій правил підсудності. Так, заслуговує на увагу позиція суддів Вищого адміністративного суду України щодо порушення правил підсудності та правових наслідків такого порушення у справі № 252/09 [2] про стягнення заробітної плати та виділення земельних паїв, під час розгляду якої судами попередніх інстанцій були допущені порушення норм матеріального і процесуального права.

При перегляді в касаційному порядку судових рішень у цих справах апеляційний суд Чернігівської області не звернув уваги на такі порушення і сам також порушив вимоги процесуального права та не правильно застосував норми матеріального законів, перешкодивши позивачам у реалізації їх трудових прав та завдавши їм моральної шкоди. Посилаючись на наведені обставини, позивачі просили суд першої інстанції задовольнити позов.

Ухвалою Христинівського районного суду Черкаської області від 13 серпня 2007 року, залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 02 грудня 2008 року, позовну заяву повернуто заявникам.

У касаційній скарзі гр. А. та гр. Б., посилаючись на порушення судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, просили скасувати вказані судові рішення та скерувати справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції.

Колегія суддів при розгляді касаційної скарги дійшла висновку, що скарга підлягає частковому задоволенню оскільки: повертаючи позовну заяву, суд першої інстанції, з яким погодився і апеляційний суд, виходив з того, що дана справа не підсудна цьому суду, оскільки позивачами фактично оскаржується постановлена за наслідками касаційного перегляду цивільної справи ухвала апеляційного суду Чернігівської області від 27 квітня 2007 року, порядок оскарження якої визначений процесуальним законом.

Однак такий висновок є помилковим і таким, що не узгоджується з обставинами справи та вимогами закону.

Згідно із ч. 2 ст. 6 КАСУ ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом.

Відповідно до ст. 108 КАСУ (в редакції, чинній на час вчинення судом процесуальних дій), позовна заява повертається позивачеві, якщо, зокрема, справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Наслідки порушення правил підсудності залежать від того, хто їх допустив: особа, що звертається з позовом до суду чи суд, відповідно до цього розрізняють і правові наслідки порушення правил підсудності.

Якщо особа подала позов з порушенням правил підсудності, то суд, розглянувши питання щодо відкриття провадження, повинен повернути позивачеві позовну заяву в зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду [1, п. 6 ч. 3 ст. 108].

Якщо ж суд відкрив провадження у справі без дотримання правил підсудності, то він має розглянути питання про передачу її на розгляд належного адміністративного суду.

З матеріалів справи вбачалося, що позивачі звернулись до суду із позовом, предметом якого фактично було визнання незаконними дій та бездіяльності апеляційного суду Чернігівської області під час розгляду конкретної цивільної справи та відшкодування моральної шкоди. При цьому ними не ставилось питання про скасування судового рішення, на що помилково посилався суд першої інстанції.

Отже, оскільки позивачі не оскаржували судові рішення, ухвалені апеляційним судом Чернігівської області в касаційному порядку, а ставили питання про визнання незаконними дій цього суду під час здійснення ним правосуддя, в суду першої інстанції не було правових підстав визнавати цю справу непідсудною зазначеному суду та повертати її позивачам.

Зважаючи на наведені обставини і предмет позову, суду першої інстанції з урахуванням того, що позивачами оскаржується процесуальна діяльність суду під час здійснення правосуддя, слід було визначитись із належністю спору до юрисдикції адміністративного суду, за наслідками чого розглянути питання про можливість відкриття або відмови у відкритті провадження у справі. Вищевикладене залишилось поза увагою і суду апеляційної інстанції, який залишив рішення місцевого суду без змін.

За таких обставин, колегія суддів дійшла висновку, що судами попередніх інстанцій були допущені порушення норм процесуального права, які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення спору. За правилами ч. 2 ст. 227 КАСУ, підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і скерування справи на новий судовий розгляд є порушення норм процесуального права, які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

З огляду на викладене, рішення судів першої та апеляційної інстанцій колегій суддів Вищого адміністративного суду не визнала такими, що відповідають вимогам закону і скасувала їх з направленням справи до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження у справі.

У травні 2005 року гр. А. звернувся до суду із позовом, в якому після уточнення позовних вимог просив скасувати рішення виконавчого комітету Масандрівської селищної ради № 109 від 11.08.04. про видачу гр. Б. свідоцтва про право власності на квартиру, а також визнати недійсним свідоцтво про право власності на нерухоме майно, видане виконавчим комітетом Масандрівської селищної Ради від 19.08.2004 р. гр. Б. на квартиру м. Ялта АРК та виключити з Реєстру прав власності на нерухоме майно відповідний запис. Постановою Приморського районного суду м. Маріуполя від 30 березня 2007 року у задоволенні позову відмовлено.

Ухвалою Донецького апеляційного адміністративного суду від 21 червня 2007 року це судові рішення скасовано і справу скеровано до суду першої інстанції на новий судовий розгляд.

В касаційній скарзі гр. А. просив скасувати вказане судове рішення суду апеляційної інстанції та направити справу на новий апеляційний розгляд.

При розгляді даної справи, колегія суддів прийняла рішення про задоволення касаційної скарги та висловила наступну правову позицію.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 204 КАСУ, суд апеляційної інстанції скасовує постанову чи ухвалу суду та скеровує справу на новий розгляд до суду першої інстанції, якщо справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду.

Вимоги щодо складу суду визначені в главі 2 розділу II КАСУ. Зокрема, у статтях 23, 24 встановлено кількісний склад суду для розгляду справ певних категорій. Передбачено також, що склад суду під час розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції повинен бути незмінним [1, ст. 26] і мають бути відсутні підстави, які виключають можливість участі судді у розгляді справи [1, ст. 27–28].

Для встановлення наявності у складу суду належних повноважень для розгляду і вирішення адміністративної справи важливим є правильне визначення її предметної та територіальної підсудності.

Судочинство, яке здійснюється з порушенням наведених правил, не може вважатися правосуддям, оскільки вирішення справи неповноважним складом суду належить до безумовних підстав перегляду судових рішень.

У зв'язку з наведеним, колегія суддів зазначила, що необхідно розрізняти правові наслідки недотримання правил предметної і територіальної підсудності.

Так, у разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді [1, п. 2 ч. 1 ст. 22]. Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій зі скеруванням справи на новий розгляд до належного суду.

У разі ж недотримання правил територіальної підсудності адміністративну справу також необхідно передати до належного суду, але за умови, якщо це було виявлено після відкриття провадження у справі і до початку судового розгляду справи [1, п. 3 ч. 1 ст. 22]. Проте, якщо недотримання правил територіальної підсудності виявлено вже під час судового розгляду, то суд повинен завершити розгляд справи та ухва-

лити судові рішення по суті спору. При перегляді справи у суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення.

Правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг суду якої-небудь ланки над судом того самого рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії, у зв'язку з чим суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може відповідно до статті 22 КАСУ передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Спори між адміністративними судами щодо цього виду підсудності не допускаються.

Суди однієї ланки мають однакову компетенцію і рівні можливості щодо розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їхньої юрисдикції. Виходячи з цього, в частині четвертій статті 19 КАСУ встановлено, що в разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Не можна вважати неповноважним склад суду, який розглянув справу, порушену без дотримання правил територіальної підсудності, тобто встановленого процесуальним законодавством порядку розподілу справ між судами одного й того самого рівня залежно від території, на яку поширюється їхня юрисдикція.

Таким чином, саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не впливає і не може вплинути на визначення того, чи був склад суду повноважним у тому розумінні, в якому цей термін ужито в п. 1 ч. 1 ст. 204 КАСУ.

Отже, встановивши, що справу розглянуто судом з недотриманням правил територіальної підсудності, встановлених ст. 19 КАСУ, суд апеляційної інстанції дійшов помилкового висновку про необхідність скасування рішення місцевого суду.

Враховуючи викладене, колегія суддів дійшла висновку, що апеляційним судом були допущені порушення норм процесуального права, які призвели до ухвалення ним незаконного рішення, яке колегією суддів було скасовано, а справа скерована до суду апеляційної інстанції для вирішення питання про відкриття апеляційного провадження.

Також з моменту прийняття КАСУ, суди першої та другої інстанцій неоднозначно при здійсненні адміністративного судочинства застосовували норми про розгляд справ місцевими загальними судами як адміністративними.

Так, у певних категоріях справ [3–5], Вищий адміністративний суд скасував рішення попередніх судів, через неправильне застосування судами попередніх інстанцій приписів ч. 1 ст. 18 КАСУ, яка визначає предметну підсудність адміністративних справ.

Відповідно до статті 18 КАСУ саме *місцевим загальним судам*, як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в 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.

Висновки. У зв'язку з цим, судами попередніх інстанцій не вірно було застосовано вимоги п. 6 Розділу 7 Прикінцевих та перехідних положень КАСУ, згідно з якими адміністративні справи, підвідомчі господарським судам відповідно до Господарського процесуального кодексу України 1991 року, до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні господарські суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

Така позиція суддів Вищого адміністративного суду України базується також на позиції Верховного Суду України, а саме на тому, що судочинство, яке здійснюється з порушенням правил предметної підсудності, не може вважатися належним, оскільки вирішення справи неповноважним складом суду належить до безумовних підстав перегляду судових рішень.

При цьому, важливою особливістю спорів, що вирішуються за нормами КАСУ, є те, що судді при розгляді справи керуються, як основним, не принципом законності, а принципом верховенства права.

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36; 37. – Ст. 446.

2. Ухвала Вищого адміністративного суду України по справі № К-252/09 від 03 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12491728>

3. Ухвала Вищого адміністративного суду України по справі № К-3183/09 від 09 вересня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11138717>

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України по справі № К-3781/09 від 16 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12336880>

5. Ухвала Вищого адміністративного суду України по справі № К-30694/09 від 30 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12608791>

Мельник А. А. Определение административными судами подсудности в отношении отдельных категорий дел

На основании выборочного обзора судебной практики рассмотрения дел Высшим административным судом Украины проанализированы такие категории судебных споров с участием органов государственной власти относительно определения подсудности административных дел по правилам административного судопроизводства, как споры об обжаловании решений, действий, нарушающих права, свободы и законные интересы лиц; принятие, прохождение и увольнение со службы; реализацию компетенции в сфере управления; заключение и исполнение административного договора; неправомерное привлечение к административной ответственности; признание актов органов государственной власти недействительным и возмещение причиненных убытков.

Ключевые слова: подсудность, административное дело, административный процесс, публично-правовой спор.

Melnyk A. A. Administrative courts defining jurisdiction in respect of certain categories of cases

On the grounds of selective review of judicial proceedings by the High Administrative Court of Ukraine, the following categories of judicial disputes with a part of public authorities as to defining the jurisdiction of administrative cases under the rules of administrative justice are analyzed: disputes appealing against decisions violating the rights, freedoms and lawful interests of individuals; adoption, service and dismissal from service; the implementation of competence in management; the conclusion and implementation of administrative agreement; illegal bringing to administrative liability; recognition of the acts of state power organs invalid and redress.

Key words: jurisdiction, administrative case, administrative proceeding, public and legal dispute.

Стаття надійшла 01 квітня 2013 р.

УДК 342.9 (4УК)

Л. О. Остапенко

**ОХОРОНА ПРАЦІ
ТА ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ**

Висвітлюються питання державної політики в галузі охорони праці та забезпечення захисту прав працюючих на належні, безпечні й здорові умови праці. Розглянуто питання щодо організації охорони праці, обов'язків роботодавців створювати належні умови праці, а також можливості сучасного адміністративно-правового захисту праці в Україні.