

Опанасенко О. О.,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
науково-дослідного відділу проблем військового та міжнародного гуманітарного права
Науково-дослідного центру
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПРОХОДЖЕННЯМ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

PROBLEMS OF JURISDICTION OF CASES CONNECTED WITH THE PASSING MILITARY SERVICE

Стаття присвячена з'ясуванню проблемних питань підсудності справ, пов'язаних із проходженням військової служби. У ній розглядаються питання юрисдикції та підсудності в адміністративному судочинстві, визначаються невирішені на законодавчому рівні проблеми підсудності справ військової служби, а також пропонуються шляхи їх вирішення з огляду на сучасні правові реалії та потреби військовослужбовців.

Ключові слова: військовослужбовці, проходження військової служби, підсудність справ, адміністративне судочинство, проблемні питання підсудності.

Стаття посвящена выяснению проблемных вопросов подсудности дел, связанных с прохождением военной службы. В ней рассматриваются вопросы юрисдикции и подсудности в административном судопроизводстве, определяются нерешенные на законодательном уровне проблемы подсудности дел военной службы, а также предлагаются пути их решения с учетом современных правовых реалий и потребности военнослужащих.

Ключевые слова: военнослужащие, прохождения военной службы, подсудность дел, административное судопроизводство, проблемные вопросы подсудности.

The article is devoted to clarifying issues of jurisdiction of cases related to military service. It addresses issues of jurisdiction and the jurisdiction of the administrative proceedings defined in law unresolved issues of jurisdiction of cases to military service, and the ways of their solution given the current legal realities and needs of military personnel.

Key words: military, military service, jurisdiction cases, administrative proceedings, issues of jurisdiction.

Постановка проблеми. Військова служба завжди була пов'язана з цілим рядом особливостей виконання обов'язків військовослужбовцями в порівнянні із цивільними професіями та навіть інколи службою у правоохоронних органах. Виконуючи свої обов'язки, військовослужбовці безпосередньо виступають суб'єктами як владних правовідносин, так і є підпорядкованими особами, на яких розповсюджується дія військового законодавства та норми цивільного й трудового права, що часто зумовлює питання про підсудність таких справ та можливість їх вирішення в ході адміністративного судочинства.

Судова практика останніх років свідчить, що в ході практичного застосування все частіше виникають питання про підсудність тих чи інших категорій справ, особливо в частині їх перетину із загальним судочинством, і це зумовлює необхідність у проведенні наукових пошуків у даному напрямі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питань підсудності, в адміністративному судочинстві, у своїх працях торкалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Андрійцо, Ю.П. Битяк, Н.А. Берлач, А.Ю. Бучик, Т.Ф. Весельська, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, С.П. Пасіка, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, Р.О. Попельнюх, Д.М. Притика, А.В. Руденко, О.П. Рябченко, М.І. Смокович, В.С. Стефанюк, М.І. Цуркан, В.С. Стефанюк, В.І. Шишкін та інші. Водночас такий її аспект як підсудність справ, пов'язаних із проходженням військо-

вої служби практично не розглядався окрім окремих складових праць Н.А. Берлача, А.Ю. Бучика, М.І. Цуркан, що зумовлює потребу в дослідженні даного питання з огляду на проблеми, які виникають у зв'язку з підсудністю даної категорії справ.

Метою та завданням наукової статті є розгляд підсудності справ, пов'язаних із проходженням військової служби, у контексті сучасних процесуально-правових реалій, виявлення проблемних питань, що з нею пов'язані та, на основі наукового аналізу кожної з них, внесення пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

Основний матеріал. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [1, с. 42]. За такої умови питання підсудності в таких справах відіграють визначальну роль, так як дають змогу визначити якому суду та на яких правових основах підсудна та чи інша справа, а також визначити обсяг компетенції суду в її розгляді та потребу в передачі справи до судів інших інстанцій.

Підсудністю є коло адміністративних справ, вирішення яких віднесене до компетенції певного

адміністративного суду. Підсудність визначається також як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки щодо розгляду й вирішення підвідомчих їм адміністративних справ. Отже, правила підсудності у своїй сукупності складають критерій обрання компетентного адміністративного суду для розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи [2, с. 77]. Під підсудністю, на думку Р.О. Попельнюха, слід розуміти правовий інститут, що об'єднує закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [3] норми, якими, з урахуванням предмета й суб'єктного складу публічно-правових спорів, встановлені правила визначення конкретних адміністративних судів, уповноважених розглядати й вирішувати такі спори [4, с. 13]. Подібної позиції дотримуються й автори коментарів до Кодексу адміністративного судочинства України, які висловлюють думку, що підсудність визначає компетенцію адміністративного суду певної ланки розглядати ті чи інші адміністративні справи [5, с. 34, 36; 6, с. 91].

Розрізняють предметну, територіальну, інстанційну підсудність. Правила предметної підсудності дозволяють визначити, адміністративний суд якої ланки розглядатиме справу за першою інстанцією і це залежить від предмета спору або суб'єктного складу сторін спірних правовідносин.

Територіальна підсудність, урегульована положеннями коментованої статті, дозволяє розмежувати предметну компетенцію адміністративних судів одного рівня в залежності від місця розгляду справи. Вона визначає, який конкретно адміністративний суд може розглянути конкретну адміністративну справу за першою інстанцією.

Інстанційна підсудність дозволяє розмежувати компетенцію адміністративних судів різного рівня. Вона визначає, який адміністративний суд може розглянути адміністративну справу за першою інстанцією, у порядку апеляції та в порядку касації [2, с. 77–78, 79, 81].

Тобто, підсудність визначає коло компетенції адміністративних судів у розгляді адміністративних справ та розмежує справи між ними, зважаючи на відповідні складові підсудності (предметну, територіальну, інстанційну).

За твердженням Р.О. Попельнюха, аналіз процесуального законодавства надав можливості виокремити відповідні принципи, на яких ґрунтуються правила визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві України: а) ці правила мають установлюватися виключно процесуальним законом; б) вони закріплені в КАСУ в такий спосіб, щоб не допустити спори про підсудність справ між судами як однієї спеціалізації, так і різних ланок; в) дотримання правил визначення підсудності як адміністративним судом, так і учасниками процесу є обов'язковим; г) правила територіальної підсудності побудовані таким чином, щоб адміністративні справи в більшій мірі вирішувалися за місцезнаходженням відповідача [4, с. 13]. Також ним досліджено зміст правових понять «підсудність» і «підвідомчість», здійснено їх розмеж-

ування, з'ясовано їх взаємозв'язок, проаналізовано зарубіжне законодавство, що стосується розглядуваних категорій. І при аналізі співвідношення цих понять висловлюється думка, що їх розмежування виявляється штучним, оскільки підсудність є складовою частиною підвідомчості суду [7, с. 84]. Дійсно, підвідомчість (компетенція) адміністративного суду є визначальною для підсудності, адже, якщо справа не знаходиться у компетенції адміністративного суду, вона автоматично не може розглядатися будь-яким даним судом за правилами підсудності.

Зважаючи на це, доцільно звернути увагу саме на компетенцію адміністративного суду в розгляді справ, пов'язаних із проходженням військової служби, у контекст питань, що у зв'язку з цим виникають.

Передусім, варто відмітити, що виникають розбіжності в поглядах на можливість в адміністративному судочинстві вирішувати суперечки, пов'язані з проходженням військової служби. Так, безпосередньо даного питання науковці майже не торкалися, у той же час в окремих працях здійснювались посилення на відповідні правовідносини та можливості їх регулювання із застосуванням адміністративного судочинства.

Так, Н.А. Берлач та А.Ю. Бучик [8, с. 46–47], аналізуючи питання відшкодування шкоди, пов'язаної із діяльністю Державної служби зайнятості, відмічають, що Верховний Суд України переглядав судові рішення у справі № 21-204а13 [9] з підстави неоднакового застосування Вищим адміністративним судом України положень Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [10], Постанови Кабінету Міністрів України № 1294 [11]. У межах застосування вказаних правових норм, Верховний Суд України зробив висновки, що відповідач у спірних відносинах не виконував функцій суб'єкта владних повноважень, а виступав організацією, установою, яка мала надати документи, необхідні для перерахунку пенсії органами, що призначають пенсії. У той же час правила застосування ст.ст. 18, 19 та 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [12] в розрізі належності справ за зверненнями органів Державної служби зайнятості до фізичних та юридичних осіб про стягнення коштів до адміністративної юрисдикції (на підставі аналізу частини другої ст. 4, п. 1 частини першої ст. 3, п. 4 частини першої ст. 16 та частини четвертої ст. 50 КАС України) міститься у висновках Верховного Суду України, наведених у постанові № 21-1099во10 від 14.02.2012 р. [13], де зазначено, що аналіз відповідних норм законодавства дає підстави вважати, що спір є публічно-правовим, оскільки виник за участі суб'єкта владних повноважень, який реалізовував у спірних правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції у сфері державної політики зайнятості населення.

На підставі чого вищевказані науковці доходять цілком обґрунтованого висновку, що, вирішуючи

питання щодо віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, слід урахувувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Спір набуває ознак публічно-правового за умов наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. А для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [8, с. 48].

Проте, як цілком слушно відмічає М.І. Цуркан, що військова служба є державною (публічною) службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я та віком громадян України, пов'язаною із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі самі ознаки, як і державній службі: а) професійна діяльність; б) зайняття посад у військових підрозділах Збройних Сил України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України; в) виконання державних завдань і функцій; г) грошове забезпечення за рахунок державного бюджету [14, с. 13–14]. І, порівнюючи основні ознаки публічно-правових спорів із спорами з публічної служби, доходять висновку про те, що останні належать до різновиду публічно-правових і мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства [14, с. 134]. Також при розгляді зазначеної категорії справ адміністративні суди повинні враховувати те, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними проступками, та відповідальність за них, і виходити з того, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця є предметом адміністративного права, а трудове право у цьому випадку застосовується субсидіарно [15, с. 444].

Спираючись на вказане, можна зробити цілком логічний висновок про те, що в ході вирішення спорів, пов'язаних із проходженням військової служби, слід послуговуватися саме нормами адміністративного судочинства, у тому числі стосовно спорів трудового характеру, пов'язаних з військовою службою, що розповсюджується й на застосування дисциплінарних стягнень та спорів, пов'язаних з питаннями соціального, зокрема пенсійного забезпечення.

Переходячи до питань безпосередньо підсудності суперечок, пов'язаних із проходженням військової служби, варто відмітити, що ключовими з них є питання предметної та територіальної підсудності щодо військовослужбовців.

У ст.ст. 18 і 19 КАСУ визначаються правила таких підсудностей, проте не вирішується питання щодо військовослужбовців та їх частин, як учасників процесу адміністративного судочинства [3]. Зокрема,

виникає питання щодо можливості підсудності справ, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням з військової служби, так як, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 17 КАСУ, дані справи підвідомчі адміністративним судам [3], проте суд якої саме інстанції має її розглядати та в межах якої території окремо не визначено. Це особливо актуально у світлі перебування військовослужбовців у зоні Антитерористичної операції (далі – АТО), що значно обмежує не лише можливості судового захисту ними своїх порушених справ, але й доступу до суду з цілком зрозумілих об'єктивних причин.

Так, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 18 КАСУ, окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. А, відповідно до ч. 1 і 2 ст. 19 КАСУ, адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. А адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [3]. І випадків виключення, що могли б розповсюджуватися на військових, з цього правила не передбачено. Відповідно, військовослужбовці, у разі прийняття щодо їх служби наказів або інших розпорядчих актів, які вони хочуть оскаржити, мають звертатися до окружного адміністративного суду за місцем знаходження своєї військової частини (її постійного місця дислокації) за юридичною адресою. А це в умовах проведення АТО доволі складно, так як частини тимчасово дислокуються в різних місцях, а їх постійна дислокація знаходиться на інших територіях України, значно віддалених від місць проведення АТО. І підкоряючись вимогам військового законодавства, що поширюється на всіх військовослужбовців, у тому числі військовослужбовців строкової служби [16, с. 55], вони не можуть залишити місце дислокації своєї частини, особливо з урахуванням особливого періоду, який зараз діє у Збройних силах України.

Зважаючи на вказане, доцільно встановити для військовослужбовців окремі правила підсудності справ, що б дозволяли їм у повній мірі отримати право на захист своїх законних прав і свобод в адміністративних судах. Так слід доповнити ч. 3 ст. 18 КАСУ нормою, яка б розповсюджувала право вирішувати спори, пов'язані з прийняттям громадян на військову службу, її проходженням, звільненням з військової служби, місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. А також доповнити ч. 2 ст. 19 КАСУ абзацом 2 наступного

змісту: «Спори, пов'язані з прийняттям громадян на військову службу, її проходженням, звільненням з військової служби вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження, у тому числі місцем тимчасової дислокації військової частини) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, за вибором позивача».

Висновки. Ураховуючи все вищезазначене стосовно питання підсудності справ, пов'язаних із проходженням військової служби, можна дійти наступних висновків:

1. Підсудність визначає коло компетенції адміністративних судів у розгляді адміністративних справ та розмежує справи між ними, зважаючи на відповідні складові підсудності (предметну, територіальну, інстанційну).

2. Підвідомчість (компетенція) адміністративного суду є визначальною для підсудності, адже якщо справа не знаходиться в компетенції адміністратив-

ного суду, вона автоматично не може розглядатися будь-яким судом за правилами підсудності.

3. У ході вирішення спорів, пов'язаних із проходженням військової служби, слід послуговуватися саме нормами адміністративного судочинства, у тому числі стосовно спорів трудового характеру, пов'язаних з військовою службою, що розповсюджується й на накладення дисциплінарних стягнень та спорів, пов'язаних з питаннями соціального, зокрема пенсійного забезпечення.

4. Потрібно внести зміни до існуючого на даний час порядку підсудності справ, пов'язаних із проходженням військової служби в контексті надання більших можливостей для військовослужбовців щодо захисту їх законних прав і свобод шляхом закріплення за ними права вибору підсудності справ між місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом, а також доповнення правил територіальної підсудності нормою щодо можливості розгляду справ за місцем тимчасової дислокації військової частини, що пов'язано з наявною ситуацією проведення Антитерористичної операції на сході України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Весельська Т. Провадження в справах про адміністративні правопорушення: межі оскарження у адміністративному судочинстві / Т. Весельська; Юридична Україна. – 2010. – № 4. – С. 42–46.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С.В., Харитонов О.І., Пасенюк О.М. та ін.]; за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової – Х.: ТОВ «Одісей», 2005. – 552 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Попельнюх Р.О. Підсудність справ в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07. / Р.О. Попельнюх – Х.: Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого, 2015. – 20 с.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України станом на 14 квітня 2015 р. / Т.О. Мацелик, С.Т. Гончарук, А.І. Суббот. – К.: Центр учбової літератури, 2015. – 528 с.
6. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
7. Попельнюх Р.О. Категорії підсудності і підвідомчості в адміністративному судочинстві: дискусії відносно їх визначення та співвідношення / Р.О. Попельнюх; Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 5. – С. 83–85.
8. Берлач Н.А. Визначення юрисдикції при вирішенні спорів, порушених органами Державної служби зайнятості України, щодо відшкодування матеріальної шкоди // Н.А. Берлач, А.Ю. Бучик; Юридичний вісник. – 2015. – № 1(34). – С. 45–49.
9. Постанова Верховного Суду України від 18 червня 2013 р. у справі № 21-2-4а13 [Електронний ресурс] // Єдиний Державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32532884>
10. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2262-12>
11. Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 р. № 1294 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1294-2007-%D0%BF>
12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-ІІІ [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>
13. Постанова Верховного Суду України від 14 лютого 2012 р. у справі № 21-1099во10 [Електронний ресурс] // Єдиний Державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22204812>
14. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М.І. Цуркан. – Х.: Право, 2010. – 216 с.
15. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
16. Адміністративне судочинство: навчальний посібник / за заг. ред. проф. О.П. Рябенко. – 2-ге вид., перероб. і доп.; ХНУ імені В. Н. Каразіна. – Х., 2014. – 304 с.