

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.565

С. М. **Брайченко****СПОРИ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ПІДВІДОМЧІ
АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ**

Проаналізовано окремі види судових спорів за участю органів внутрішніх справ, що вирішуються за правилами адміністративного судочинства: оскарження рішень, дій, що порушують права, свободи та законні інтереси осіб; неправомірне притягнення до адміністративної відповідальності; визнання акта органу внутрішніх справ недійсним та ін.

Функціонування судової системи забезпечує гарантоване Конституцією право кожного на захист прав, свобод та законних інтересів. Прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України) 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 КАС України – 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, в тому числі делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України).

З практикою застосування нового процесуального кодексу (КАС України), природно, виникають теоретичні спори, неодакне застосування судами норм закону, що негативно впливає на імідж судової системи в цілому. Дослідженню адміністративної юстиції в цілому та функціонування її окремих інститутів присвячені праці таких вітчизняних учених-адміністративістів та практиків, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Е. Демський, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кордун, О. Кузьменко, Є. Курінний, О. Пасенюк, В. Перепелюк, С. Скворцов, В. Стефанюк, В. Шишкін та ін. Важливою особливістю багатьох теоретичних розробок є їх обумовленість не розвитком науки, а саме практичними потребами. Необхідність формування комплексу рекомендацій щодо удосконалення

норм адміністративно-процесуального законодавства та правозастосування зумовлює актуальність дослідження та визначає основне завдання.

Одним з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, є питання компетенції адміністративних судів. Адаже з цим значною мірою пов'язана і сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а значить, й існування систем адміністративних судів. Як відомо, частиною, межами судової компетенції є судова підвідомчість [1, с. 72].

Отже, завданням цієї статті є визначення правової природи компетенції адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів за участю органів внутрішніх справ (міліції), її матеріальних та правових аспектів; концептуальних засад, нормативно-правової бази, тенденцій та перспектив розвитку інституту підвідомчості відповідних категорій справ, викладених в теоретичних розробках, сформульованих в рекомендаціях судових органів.

У ст. 17 КАС України закріплено компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, тобто визначаються адміністративні справи, які підвідомчі адміністративним судам і які суди вповноважені та зобов'язані розглядати. Категорія підвідомчості є критерієм, що визначає, до яких судових органів, з огляду на те, що окремі категорії справ вирішуються місцевими судами як адміністративними, вірніше сказати, за нормами якого процесуального закону (ЦПК, ГПК, КАС) слід звертатись до суду за захистом свого порушеного права.

У ч. 1 ст. 17 КАС України визначено шість категорій публічних спорів, підвідомчих адміністративним судам: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Можна констатувати, що практика застосування норм КАС України виокремила певні групи спорів за особливостями не

процесуальних норм, а з огляду на значний масив специфічних матеріальних норм, що потребують застосування при вирішенні адміністративно-правового спору [3; 4].

Зупинимось на аналізі тих категорій справ, де стороною в спорі може бути міліція як орган державної влади або відповідна посадова особа. З огляду на становлення адміністративного судочинства, нетривалу практику застосування КАС України, наукового аналізу компетенції адміністративних судів щодо вирішення спорів за участю працівників та органів міліції здійснено в повному обсязі не було.

Міліція як державний озброєний орган виконавчої влади, що захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, і є тим суб'єктом владних повноважень, що приймає рішення від імені держави, тому важливим є запровадження дієвого механізму оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ у разі порушення ними прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що передбачає КАС України.

Практика адміністративних судів при розгляді справ за участю органів внутрішніх справ здебільшого визначається оскарженням рішень органу про накладення адміністративного штрафу, притягнення до інших видів адміністративної відповідальності. Тобто предметом розгляду є спори, що віднесені до компетенції адміністративних судів згідно з п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України («спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень..., дій чи бездіяльності»).

Крім того, компетенція адміністративних судів поширюється на вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України). Поняття публічної служби розкрито через перелік її різновидів у п. 15 ст. 3 КАС України. Тому спори, пов'язані з прийняттям, проходженням та звільненням зі служби в органах внутрішніх справ посадових осіб (правовий статус яких визначається Законом України «Про міліцію»), належать до компетенції адміністративних судів.

Існує також теоретична можливість виникнення спорів за участю органу внутрішніх справ з приводу укладення та виконання адміністративного договору (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України).

Активізація наукових досліджень, спрямованих на отримання нових знань про зміст юридичної конструкції адміністративного договору та її теоретичних засад, закладає сподівання на збільшення кола законодавчих актів, в яких застосовується термін «адміністративний договір». До прийняття КАС України

актуальним було питання визначення прийнятності чи неприйнятності для українського правового поля конструкції адміністративного договору. З 2005 року адміністративно-договірні відносини вже підкріплені нормою закону (ст. 3 КАС України). І сьогодні слід принаймні спробувати спрямувати дію публічної адміністрації в бік договірних адміністративних відносин. Зазначимо, що конструкція адміністративного договору закріплена КАС України, проте мабуть, судова практика (більшою мірою) враховує досвід Німеччини і Франції, при цьому одночасно, як це не дивно. Справді, більшість сучасних країн, законодавство яких визнає існування адміністративних договорів, запозичили основні положення французького або німецького права [5, с. 13–14].

На етапі становлення нового інституту природно, що в українському законодавстві враховані окремі надбання Франції та Німеччини. Однак, з огляду на протилежність підходів судової практики Франції та положень федерального Адміністративно-процесуального закону ФРН, бажано було б обрати щось одне.

На неповноту законодавчого врегулювання адміністративно-договірних відносин вказує і Конституційний суд України у своєму рішенні у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пп. 1, 14 ч. 1 ст. 3 КАС України з роз'ясненням термінів «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір» [6].

В загальному обсязі спорів, підвідомчих адміністративним судам, спори між суб'єктами владних повноважень щодо виконання, зміни та розірвання адміністративних договорів становлять найменшу частину.

Опосередковано це підтверджує статистика Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) за 2010 рік. Серед іншого у Звіті щодо касаційного перегляду судових рішень в адміністративних справах вказано, що із загальної кількості переглянутих судових рішень в адміністративних справах (34 484) 90 % (31 037) рішень ухвалено у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, у тому числі їхніх органів на місцях, щодо оскарження його правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності (крім тих, що пов'язані з публічною службою). З них 63 % – справи за участю Пенсійного фонду України та його управлінь. У 2010 році ВАСУ здійснено касаційний перегляд судових рішень у 934 адміністративних справах зі спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, що становить 3 % загальної кількості переглянутих судових рішень в адміністративних справах. У категоріях адміністративних справ зі спорів фізичних чи юридичних осіб із

суб'єктом владних повноважень щодо оскарження нормативно-правових актів здійснено касаційний перегляд 98 судових рішень та у справах між суб'єктами владних повноважень, які виникають з приводу укладання, виконання, зміни та розірвання адміністративних договорів та визнання їх недійсними, – 30 судових рішень. Кількість справ зі спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень у періодах, що аналізуються, була майже однаковою та становила 2 000 справ. Із загальної кількості переглянутих у касаційному порядку судових рішень 306 переглянуто у категоріях адміністративних справ зі спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління [7]. Беззаперечно, що кількість справ, які надходять до адміністративних судів, є значно більшою (цифри наведені щодо справ, переглянутих в касаційному порядку), однак їх співвідношення є показовим.

Як суб'єкт владних повноважень орган внутрішніх справ може бути стороною у спорі з іншим таким суб'єктом з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень. Такі спори згідно з п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України підвідомчі адміністративним судам.

Важливо вказати на норми, що виключають з компетенції адміністративних судів розгляд публічно-правових справ про накладення адміністративних стягнень (п. 3 ч. 3 ст. 17), а органи внутрішніх справ здійснюють адміністративні провадження у цілому ряді справ про адміністративні проступки за нормами КпАП України. Однак тут же ми наголошуємо і на нормі п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України, де визначається, що «усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності» відносяться до предметної підсудності адміністративних справ. Тобто є можливість оскаржити за КАС України постанову органу внутрішніх справ у справі про притягнення до адміністративної відповідальності як рішення органу влади.

У ст. 288, 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] (далі – КпАП України) визначено, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено або у вищестоящий орган (протягом 10 днів), або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАС України.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним підсудні всі справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Тому згідно з правилами територіальної підсудності адміністративних

справ, закріплених у ч. 2 ст. 19 КАС України, справа про оскарження постанови органу внутрішніх справ про притягнення до адміністративної відповідальності має розглядатися місцевими загальними судами як адміністративними за місцем проживання (перебування) позивача (як виняток з правила).

Тут варто підкреслити, що у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ у справах про притягнення до адміністративної відповідальності адміністративним судом не вирішується питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у таких справах, за наслідками чого суд може визнати незаконним і скасувати рішення про накладення адміністративного стягнення або відмовити у цьому.

Як свідчить аналіз судової практики, підставами скасування рішень про накладення адміністративних стягнень здебільшого є недотримання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, а саме: несвоєчасне вручення або складання протоколів про адміністративні правопорушення, постанов про притягнення до адміністративної відповідальності; несвоєчасне повідомлення або неповідомлення особи про час та місце розгляду справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи про адміністративне правопорушення за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, та ін. Ще однією підставою скасування постанов суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неповне з'ясування обставин при вирішенні питання про накладення адміністративного стягнення [9].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування» Міністерство внутрішніх справ України визначено органом ліцензування таких видів господарської діяльності, як надання послуг з охорони власності та громадян, виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення, виробництво і продаж спеціальних засобів, діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами та ін. І, відповідно, поширеною є практика оскарження рішень та (чи) бездіяльності міліції як ліцензійного органу.

До адміністративних судів також мають право звертатися фізичні, юридичні особи з позовами до органів внутрішніх справ з вимогами про відшкодування завданих збитків. Тут варто наголосити на необхідності поєднання таких вимог з вимогами нематеріального характеру (визнати рішення (дію, бездіяльність) незаконним, зобов'язати вчинити дію та ін.).

Важливою особливістю спорів, що вирішуються за нормами КАС України, є те, що судді при розгляді справи керуються не принципом законності як основним, а принципом верховенства права. Нетиповою є позиція відповідача в адміністративному процесі: як правило, це суб'єкт владних повноважень – діє презумпція його винуватості. Адміністративний процес не є змагальним у чистому вигляді, тут елементи слідчого процесу дають можливість суду під час розгляду справи не бути безстороннім, збирати докази, займати активну позицію у справі згідно із принципом офіційності адміністративного процесу.

Підсумовуючи, зазначимо, що органи внутрішніх справ, їх посадові, службові особи, як правило, вступають в адміністративний процес як відповідачі у справах про оскарження їхніх рішень, дій чи в разі порушення ними прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, вони можуть бути стороною в адміністративних спорах, пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням зі служби в міліції. Як суб'єкт владних повноважень орган внутрішніх справ може бути стороною у спорі також з іншим таким суб'єктом з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління. В разі поширення практики адміністративних договорів можливим є виникнення спорів за участю органу внутрішніх справ з приводу укладення та виконання адміністративного договору. Найпоширенішою ж є практика участі органів внутрішніх справ у спорах з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>. – Редакція від 18.06.2011. 2. Гражданский процесс : учебник. – Изд. 3-е, перераб. и дополн. / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. – М. : ПБОЮЛ Гриженко, 2001. – 544 с. 3. Про деякі питання практики вирішення спорів у справах за участю органів державної податкової служби (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : оглядовий лист від 24 жовт. 2008 р. № 1776/100/13-08 [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&t=rec&id=1158. 4. Про деякі питання практики вирішення справ, пов'язаних із застосуванням митного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : оглядовий лист від 23 квіт. 2008 р. № 720/100/13-08 [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&t=rec&id=1156. 5. Колокольцев А. Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Колокольцев А. Н. – Тюмень, 2009. – 22 с. 6. Про відмову у відкритті конституційного провадження

у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України : ухвала Конституційного суду України : від 15 лют. 2007 р. № 14-у/2007 : справа № 2-14/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v014u710-07>. **7.** Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/file_viewer.html?id=43c0d6741a2e04f6bc568c4fc19498be. **8.** Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=80732-10>. – Редакція від 13.08.2011. **9.** Про доступ до судових рішень : закон України від 22 груд. 2005 р. № 3262-IV // Голос України. – 2006. – 14 січ. – № 7. **10.** Шабельник В. Щодо оскарження постанов в справах про порушення митних правил / В. Шабельник // Правовий тиждень. – 2008. – 11 листоп. – № 46 (119).

Надійшла до редколегії 11.09.2011

Проанализированы отдельные виды судебных споров с участием органов внутренних дел, которые решаются по правилам административного судопроизводства: обжалование решений, действий, нарушающих права, свободы и законные интересы лиц; неправомерное привлечение к административной ответственности; признание акта органа внутренних дел недействительным и др.

The separate types of judicial disputes with participation the organs of internal affairs which are being decided on the rules of administrative court are analyzed: appeal of decisions, actions, defeat rights, freedoms and legal interests of persons; illegal bringing in to administrative responsibility; confession of act of organ of internal affairs invalid and other.

УДК 347.998.85(477)

Л. Д. Будзан

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНИНА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Досліджено представницьку діяльність прокурора в адміністративному процесі, особливості реалізації прокурором функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, з'ясовано роль і місце прокурора в адміністративному процесі України.

Прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1] спричинило якісні зміни в судовій адміністративній юрисдикції, що вважається адекватним формуванню правової держави. Нове сприйняття суспільством процесу зміцнення законодавчої бази адміністративного правосуддя сприяє збагаченню процесуально-правової культури, ідеологічному наповненню принципу верховенства права.

© Будзан Л. Д., 2011