

УДК 342.922-057.36

М.В. БАРАНОВСЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ПРАЦІВНИКА МІЛІЦІЇ

Ключові слова: адміністративна процесуальна правосуб'єктність, працівник міліції, адміністративне судочинство, управлінські функції

Досліджуючи проблему сутності та змісту адміністративно-процесуальної правосуб'єктності працівника міліції, увагою не можна оминати питання виникнення такої правосуб'єктності та способи її здійснення (реалізації). Як роз'яснено Верховним Судом України, поняття «суб'єкт владних повноважень» визначене у ст.3 КАС України; це органи державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень.

Отже, необхідною та єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції мають здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (зокрема, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться «при здійсненні управлінських функцій», та не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [1].

Відзначимо, що чимало представників адміністративної процесуальної науки присвятили свої праці участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві –

В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.П. Писаренко, – однак, жоден із вказаних науковців безпосередньо не вивчав питання здійснення працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності, поза їх увагою лишилися проблеми практичного застосування цими суб'єктами процесуальних повноважень. Тож метою нашого дослідження є визначення підстав набуття й здійснення працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Представлене дослідження є одним із перших, присвячене обґрунтуванню й розкриттю особливостей здійснення в адміністративному судочинстві процесуальних прав й обов'язків одного із суб'єктів владних повноважень – працівника міліції.

Згідно ч.1 ст.17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі (ч.2 ст.107 КАС України) [2].

Виходячи зі щойно викладеного аналізу адміністративного процесуального законодавства, можемо зробити висновки, що носієм адміністративної процесуальної правосуб'єктності працівник міліції стає, по-перше, у разі, якщо ним здійснюються владні управлінські функції, по-друге, працівник міліції перебуває у правовідносинах, у яких відбувається зіткнення правових інтересів (тобто, правовідносини є спірними), по-третє, такі відносини регулюються нормами чинного права, по-четверте, подано позовну заяву, за наслідками вивчення якої, по-п'яте, адміністративним судом відкрито провадження, по-шосте, управлінська (публічна) діяльність працівника міліції є наслідком виконанням ним покладених на нього завдань та функцій, діяльність відбувається під час проходження ним служби.

Важливо, що за наявності лише сукупності цих чинників (здійснення управлінських функцій, наявність спірних правовідносин й норм законодавства, подання позовної заяви, відкриття провадження у справі) працівник міліції набуває адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Власне, ці чинники і є підставами набуття працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Відтак, дослідимо ці підстави та розкриємо їх особливості. Управлінські функції – це одна з основних категорій адміністративного права, котра донедавна і в основному, більшістю дослідників-адміністративістів, – покладалася в основу тлумачення адміністративного права. Через тлумачення й класифікацію управлінських функцій обґрунтовувалися зміст й особливості державного управління. Так, Т.О. Коломоєць й П.С. Лютіков стверджують, що предмет адміністративного права утворюють суспільні відносини, що формуються, зокрема, у процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною галузями, а також щодо здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями, делегованих їм повноважень органами виконавчої влади [3, с.4].

Отже, управлінські функції – частина управлінської діяльності, яка здійснюється на основі закону або іншого правового акта органами виконавчої влади, притаманними їм методами для виконання завдань державної управління. Традиційно функції управління поділяються на: загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль); спеціальні (відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління); допоміжні (обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій) [3, с.113; 4, с.130–133].

Втім, мусимо зауважити, що поняття й вичерпний перелік таких функцій ані адміністративно-правовою наукою, ані законодавством не сформульовані, тож можемо зустріти й

інші, відмінні від зазначеного, тлумачення сутності управлінських функцій. Наприклад, функції державного управління пропонується поділяти на соціально-організаційні й внутрішньоорганізаційні [5, с.174].

Подібним чином управлінські функції працівника міліції закріплені і у нормативно-правових актах, які визначають його правовий статус, завдання й інші особливості виконання функціональних обов'язків. І якщо у Законі України «Про міліцію» лише у загальному вигляді передбачено деякі функції, на вчинення яких працівник міліції уповноважений – контроль й облік (статті 10, 11 Закону України «Про міліцію»), то більш докладніше ці функції описані в інших нормативно-правових актах, зокрема, Кодексі України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [6], Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. [7], Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.04.2009 р. № 181 [8], Постанові Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29.07.1991 р. № 114 [9], Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341 [10], Положенні про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України [11].

Характерно, що вказаними нормативно-правовими актами закріплюється зміст і види не лише управлінських функцій, здійснюваних працівником міліції, але й різного роду публічні дії. Такими публічними діями, наприклад, можна визнати організацію роботи зі зверненнями громадян і організації їх осо-

бистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України за якою установлюється єдиний для органів внутрішніх справ України, внутрішніх військ МВС України, навчальних закладів МВС України, установ, організацій і підприємств системи МВС України порядок приймання, реєстрації, розгляду, узагальнення та аналізу звернень громадян, а також визначено порядок контролю за його дотриманням (п.1.1 Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України). Так, усні звернення громадян безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання, по можливості, вирішуються посадовими особами органів внутрішніх справ під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком. Про результати розгляду звернення громадянина повідомляється письмово або усно за його бажанням. Письмові звернення громадян, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів внутрішніх справ та призначення за ними конкретного виконавця. Первинний розгляд письмових звернень громадян проводиться керівниками органів внутрішніх справ або їх заступниками відповідно до їх повноважень. Після первинного розгляду звернень громадян керівництвом органу внутрішніх справ працівник підрозділу документального забезпечення (секретаріату, канцелярії): вносить журналу або електронно-реєстраційної картки персонального комп'ютера резолюцію керівництва та встановлені терміни виконання доручень за зверненнями громадян; здійснює відправку звернень за належністю та відповідей – їх авторам; забезпечує оперативне доведення звернень громадян до виконавців [11].

Відтак, цілком слушним є висновок про те, що міліція, як правоохоронний орган держави, виконує широке коло завдань та функцій

щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями. З точки зору правової характеристики в правоохоронній діяльності міліції розрізняють такі основні напрями: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна діяльність. Множинність цих напрямів обумовлює особливість форм та методів діяльності міліції і правовий стан її працівників у здійсненні поставлених перед ними завдань [12, с.16].

Розглянувши таким чином питання здійснення працівником міліції владних управлінських функцій, доходимо висновків, що: 1) у КАС України необхідно відмовитися від використання цього як словосполучення, як категорії, котра визначає учасника публічно-правових відносин суб'єктом владних повноважень; 2) натомість поєднання слів «суб'єкт владних повноважень» доцільно запровадити таке поняття, як «суб'єкт публічних повноважень».

Отже, працівник міліції набуває адміністративну процесуальну правосуб'єктність у разі вчинення ним публічних дій на підставі приписів правових норм і винятково під час виконання службових обов'язків (проходження служби).

Наступною обов'язковою умовою набуття працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності є його перебування у правовідносинах, у яких відбувається зіткнення правових інтересів (тобто, правовідносини є спірними). Таке зіткнення відбувається у разі здійснення працівником міліції передбачених законодавством повноважень, виконання завдань й функцій. Причому здійснення, переважно, здійснюється поза волею фізичної особи, з якою працівник міліції перебуває у правовідносинах.

Так, однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу (повноваження, завдання, функції працівника міліції) застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його

здійснення інших примусових заходів [12, с.34; 13, с.21].

Наприклад, Березанський міський суд Київської області, розглянувши у відкритому судовому засіданні в місті Березань справу за позовом Особи 1 до відділу Державної автомобільної інспекції по обслуговуванню Баришівського району при Управлінні Державної автомобільної інспекції Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Київській області про скасування постанови про адміністративне правопорушення, встановив, що Особа 1 звернувся до суду з вказаним позовом, посилаючись при цьому на те, що постановою начальника відділу державної автомобільної інспекції по обслуговуванню Баришівського району при Управлінні Державної автомобільної інспекції Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Київській області по справі про адміністративне правопорушення від 18.01.2011 р. серія АІ № 411717, його було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч.3 ст.126 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Вважає дану постанову необґрунтованою, оскільки при її винесенні не дотримано вимог ст.ст.245, 268, 280 Кодексу України про адміністративні правопорушення та працівник Державної автомобільної інспекції намагається звинуватити його в тому, що він нібито керував автомобілем 23.12.2010 р. [14].

У судовому засіданні позивач позов підтримав, пояснивши при цьому, що постанову по справі про адміністративне правопорушення від 18.01.2011 року серія АІ № 411717 було складена в приміщенні відділу Державної автомобільної інспекції по обслуговуванню Баришівського району. При складанні постанови були порушені ст.245, 268, 280 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Він не порушував Правила дорожнього руху, керував автомобілем на підставі тимчасового водійського посвідчення. Крім того, 23.12.2010 року він не керував автомобілем, а про те, що його позбавили права ке-

рувати транспортними засобами згідно рішення суду, йому невідомо [14].

У квітні 2006 року Особа 1 звернувся до суду з позовом до Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України про визнання протиправним п.1 наказу ректора університету Номер 1 та наказу Номер 2 та поновлення у складі курсантів. Позов обґрунтовував тим, що з 01.09.2002 р. навчався в Юридичній академії Міністерства внутрішніх справ України, розташованій у місті Дніпропетровську. Наказом ректора Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ України Номер 1 та наказом Номер 2 він був звільнений з академії за п. «є» ст.63 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, а саме за систематичні порушення службової дисципліни, розпорядку дня Академії, самовільне залишення території Академії та вживання спиртних напоїв, перебування у громадському місці в п'яному вигляді [15].

Позивач вважав вказані накази незаконними та просив визнати їх протиправними, оскільки підставою для звільнення став конфлікт, спровокований працівниками міліції, які безпідставно затримали його брата та ще одного курсанта і заподіяли його брату тілесні ушкодження [15].

Таким чином, зіткнення інтересів у правовідносинах за участю працівник міліції матиме місце у разі здійснення ним як законно так і незаконно повноважень, завдань, функцій, яке (тобто здійснення) законно або незаконно перешкоджає або ускладнює здійснення фізичною особою, як вона вважає, її повноважень, законних інтересів.

У статті 124 Конституції України закріплено принципово важливе для розуміння підстав набуття працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності положення – юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [16]. Згідно з пунктом 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України з урахуванням конституційного положення про те, що

правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст.124 Конституції України), судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян [17]. Тож, відносини, котрі нормами права не урегульовані, є винятковими соціальними (побутовими, звичаєвими) не можуть бути підставою виникнення як адміністративної процесуальної правосуб'єктності працівника міліції, зокрема, так і будь-якого виду правосуб'єктності взагалі. Зважаючи на предмет нашого дослідження, особливості здійснення працівником міліції правосуб'єктності, маємо наголосити, що правовідносини, які передують набуттю ним адміністративних процесуальних повноважень, по своїй суті є публічно-правовими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України : від 26.12.2005 р., № 3.2 // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 124–126.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України / Коломоєць Т. О., Пирожкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.
4. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), [В. М. Гаращук, В. В. Богущкий, І. В. Бойко та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
5. Административное право Украины : учебник / [Кивалов С. В., Аверьянов В. Б., Додин Е. В. и др.] ; под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» : від 22.02.2006 р., № 3460-IV // ВВР України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
8. Інструкція з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань / затв. наказом МВС України : від 28.04.2009 р., № 181 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 66. – Ст. 2303.
9. Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» : від 29.07.1991 р., № 114.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» : від 14.04.1997 р., № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 52.
11. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України / затв. наказом МВС України : від 10.10.2004 р., № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.
12. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / Комзюк А. Т. ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
13. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.
14. Постанова Березанського міського суду Київської області : від 03.02.2011 року у справі № 1002/2-а-178/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13643106>.

15. Постанова у справі № А-1237 : від 25.12.2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/375583>.

16. Конституція України : від 28.06.1996 р. //

ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

17. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» : від 01.11.1996 р., № 9.

Барановський М. В. Здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності працівника міліції / М. В. Барановський // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 34–39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11bmvppm.pdf>

Визначено підстави набуття й здійснення працівником міліції адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Проаналізовано поняття «управлінських функцій». Запропоновані доповнення й зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Барановский М.В. Осуществление административной процессуальной правосубъектности работника милиции

Определено основания приобретения и осуществления работником милиции административной процессуальной правосубъектности. Проанализировано понятие «управленческих функций». Предложены дополнения и изменения к Кодексу административного судопроизводства.

Baranovsky M.V. The Realization of the Administrative Procedural Legal Personality of a Police Officer in the Administrative Proceedings

Grounds for getting and realization of the administrative procedural legal personality by a police officer are defined. The notion of the «administrative functions» is formulated. Some additions and amendments to the Administrative Procedure Code in Ukraine are proposed.