

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ІЗ ПРИВОДУ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СПРАВАХ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті охарактеризовано категорію справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Наголошено на особливостях такої категорії справ і виділено судові помилки, що трапляються під час їх розгляду й вирішення. Звернено увагу на вдосконалення нормативної бази щодо представленої проблематики.

Ключові слова: рішення, дії, бездіяльність, суб'єкт владних повноважень, адміністративна відповідальність, провадження, постанова, юрисдикція.

В статье охарактеризована категория дел по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий в делах о привлечении к административной ответственности. Сделан акцент на особенностях такой категории дел и выделены судебные ошибки, которые случаются при их рассмотрении и разрешении. Обращено внимание на усовершенствование нормативной базы относительно представленной проблематики.

Ключевые слова: решение, действия, бездействие, субъект властных полномочий, административная ответственность, производство, постановление, юрисдикция.

This article describes a category of cases as a case about the decisions, acts or omissions subject of authority in matters of bringing to administrative responsibility. Emphasis is placed on the features of this type of case and isolated judicial errors that occur during the consideration and decision of the studied cases. Attention is paid to the improvement of the regulatory framework concerning the presented issues.

Key words: decision, action, inaction, the subject of authority, administrative responsibility, the production, regulation, jurisdiction.

Законодавче підґрунтя для ухвалення актів, що регламентують питання встановлення адміністративної відповідальності, визначено низкою нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, Лісовий, Повітряний і Водний кодекси України та ін. Додамо, що поряд із зазначеними вище кодифікованими актами застосування адміністративних стягнень у певному вигляді врегульовано в нормах таких Законів України: «Про надзвичайний стан», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про охорону державного кордону» та ін. Водночас підкреслимо, що низку послідовних дій уповноважених органів, їх посадов-

ців, а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності й на забезпечення виконання винесеної постанови, складають провадження у справах про адміністративні правопорушення [1, с. 219]. Зазначене провадження, у свою чергу, містить 4 стадії, серед яких важливе місце в рамках цього дослідження займає стадія оскарження (або подання прокурора) постанови у справі про адміністративне правопорушення. Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) такою постановою може бути оскаржено: 1) постанову адміністратив-

ної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), з особливостями, встановленими КУпАП; 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП; 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП (частини 1–3 ст. 288 КУпАП).

У науковій юридичній літературі існують різні точки зору щодо можливості розгляду спорів із приводу притягнення до адміністративної відповідальності в установленому КУпАП порядку. При цьому дослідники не звертаються до положень КАСУ про можливість виключення з підсудності адміністративних судів справ цієї категорії. Так, Е. Ф. Демський зазначає, що справи про притягнення до адміністративної відповідальності за п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ вирішуються місцевими загальними судами як адміністративними судами в порядку позовного провадження. Однак це не усуває можливості оскаржити таке притягнення в порядку позовного провадження за скаргою, як це встановлено у гл. 24 КУпАП та в інших законах України. Використання ж останнього методу оскарження постанов у справах про адміністративне правопорушення в порядку провадження за скаргою забезпечує швидкість розгляду справи та економічність вирішення подібних спорів [2, с. 340].

Ураховуючи наведене міркування, дозволимо собі наголосити, що мета діяльності адміністративних судів – це розгляд і вирішення адміністративних справ, у яких хоча б однією зі сторін виступає

орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадовець чи службовець або інший суб'єкт, який виконує владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі й ті, що стосуються виконання делегованих повноважень судами, де в основному з достатньою повнотою перевіряється саме законність постанов, прийнятих уповноваженими органами, які притягають фізичних чи юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Завданням же КУпАП є: охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

У той же час відзначимо, що патовою стає ситуація, коли особа притягається загальним судом до адміністративної відповідальності згідно з положеннями КУпАП, оскільки в такому разі адміністративний суд не має права перевірити законність і обґрунтованість рішення загального суду. З погляду О. Г. Свида, слід у майбутньому вказану прогалину в адміністративному законодавстві усунути шляхом віднесення зазначеної категорії справ до компетенції загальних судів, що забезпечить право на оскарження їх рішень щодо притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до норм КУпАП, а також дозволить адміністративним судам спеціалізуватися винятково на справах про захист людської гідності від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень [3, с. 358].

Отже, резюмуємо, що відповідно до ч. 1 ст. 18 КАСУ саме місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах

про притягнення до адміністративної відповідальності. Але підкреслимо, що дія КАСУ не поширюється на справи про накладення адміністративних стягнень. Вони розглядаються в передбаченому КУпАП порядку за ст. 221 цього Кодексу, тобто районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними судами за правилами, встановленими у КУпАП. З урахуванням вищевикладеного, вважаємо, що можна погодитися з позицією В. Б. Авер'янова, що не слід ототожнювати адміністративні суди з органами, які накладають адміністративні стягнення, хоча за цими судами закріплені повноваження щодо захисту прав і свобод громадян у царині юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [4, с. 518].

Зауважимо, що згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на 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. До правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду). Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ, який кореспондується з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП, оскарження рішень (постанов) суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом подання адміністративного позову до місцевого загального суду як адміністративного суду [5].

До правових проблем, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням судом засобами законності застосування адміністративних стягнень, належать: а) виявлення правомірності поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин; б) з'ясування пом'якшуючих та обтяжуючих відповідальність обставин, наявності заподіяної майнової шкоди та інших обставин, що мають значення для

правильного вирішення справи; в) судова оцінка наявності самого факту вчинення адміністративного проступку; г) судова оцінка нормативного акта, яким передбачено адміністративну відповідальність за такий проступок і згідно з яким на винну особу накладено адміністративне стягнення [6, с. 255, 256]. Відзначимо, що перші 2 питання мають вирішувати безпосередньо органи, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, а адміністративний суд повинен перевірити саме факт цього з'ясування, законність процедури притягнення до адміністративної відповідальності й накладення стягнення, тому останні 2 питання можуть входити до компетенції цього органу. Цілком доречною щодо цього є думка Г. Рижкова, що адміністративний суд у жодному разі не слід ототожнювати з органами, які мають право накладати адміністративні стягнення [7, с. 201–203].

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом 5-ти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на 5 днів. Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з розглядуваного приводу є остаточним і не підлягає оскарженню. За приклад можемо навести справу № 225/744/12 за позовом Особи-1 до головного державного санітарного лікаря Тростянецького району Ляшенка В. І. про скасування постанови по справі про адміністративне правопорушення, мотивуючи свої вимоги тим, що 26.03.2012 р. цей посадовець виніс постанову про притягнення її до адміністративної відповідальності у виді штрафу в розмірі 102,00 грн за порушення, пов'язані з недотриманням гігієнічних вимог до питної води, призначеної для споживання людиною.

Важливо підкреслити, що в даній публікації у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за характером публічно-правового спору вагомими є розгляд і вирішення публічно-правових відносин з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тобто відносин стосовно правомірності накладення адміністративного стягнення суб'єктом владних повноважень. Як зазначає В. Б. Авер'янов, підставою такого публічно-правового спору є порушення, пов'язане зазвичай із протиправністю чи/і протизаконністю управлінських (адміністративних) актів, дій чи бездіяльності, що є змістом управлінської діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Науковець підкреслює, що протизаконність – це вступ управлінських актів у суперечність із нормами законодавства, а протиправність передбачає порушення управлінськими діями чи бездіяльністю прав і свобод громадян, у тому числі основних принципів природного права, які можуть бути і не конкретизовані в законодавстві України. Такі характерні дії чи бездіяльність, що оскаржуються в адміністративному суді, можуть бути двоєдиними факторами, створювати окремо підстави для оскарження [4, с. 519].

Об'єктом у справах розглядуваної категорії виступають судові рішення й інформація про практику розв'язання спорів за позовами фізичних осіб про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Суб'єктний склад учасників у спорах досліджуваної категорії справ становлять особи, до яких були застосовані адміністративні стягнення, й органи (їх посадовці), уповноважені розглядати такі справи. Отже, суб'єктний склад публічно-правових правовідносин охоплює: відповідача, яким може бути адміністративна комісія при виконавчому комітеті сільської, селищної або міської ради; виконавчий комітет сільської, селищної або міської ради; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди;

органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій, інші органи (їх посадовці), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в порядку підвідомчості, встановленому гл. 17 КУпАП та іншими законами України; позивача, яким може бути лише фізична або юридична особа, яка не є суб'єктом владних повноважень.

Як свідчить судова практика України (узагальнена Вищим адміністративним судом України), представлена категорія справ у більшості випадків вирішується судами правильно. Відзначається, що в аналізованому періоді (2012–2013 рр.) позовні вимоги по розглядуваних справах найчастіше задовольнялись майже 95 %. При цьому існують деякі винятки стосовно особливостей розгляду справ із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах досліджуваної категорії та щодо спірних питань, що виникають у судовій практиці. У процесі здійснення узагальнення було виявлено низку проблем, а саме: 1) у більшості вивчених справ судді чітко не визначили судову юрисдикцію; 2) адміністративний позов може бути подано в межах закріпленого у КАСУ або іншими законами строку звернення до адміністративного суду. Для звернення до нього за захистом прав, свобод чи інтересів особи визначається 6-місячний строк, який (якщо не зазначено іншого) обчислюється з дня, коли особа дізналася (або повинна була дізнатися) про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Проте КАСУ та іншими законами можуть установлюватися й інші строки для звернення до адміністративного суду. У зв'язку із цим під час розгляду такої категорії справ судам слід застосовувати строки звернення до суду, закріплені у ст. 289 КУпАП, тобто 10 днів з дня винесення постанови; 3) у зазначених вище справах адміністративним судом не вирішується питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, за результат чого

суд може визнати їх незаконними, скасувати рішення про накладення адміністративного стягнення або відмовити в цьому; 4) перевіряється законність притягнення до адміністративної відповідальності у справах розглядуваної категорії.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що судами в більшості випадків справи проаналізованої категорії вирішуються правильно, але судами, на жаль, не враховуються певні особливості їх розгляду. Спираючись на положення КАСУ й наведені міркування правників, вважаємо за можливе виділити певні особливості розгляду спорів з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності: а) у таких справах суд вправі вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод чи інтересів сторін або третіх осіб, а також з власної ініціативи витребувати докази для з'ясування всіх обставин по справі (ч. 2 ст. 11 КАСУ); б) такі справи розглядаються й вирішуються суддями одноособово; в) у досліджуваній категорії справ обов'язок доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача (суб'єкта владних повноважень), якщо той заперечує проти адміністративного позову, а обставини, визна-

ні судом загальновідомими, не потребують доведення (ч. 2 ст. 71 КАСУ); г) суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову, якщо: існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам чи інтересам позивача до ухвалення рішення в цій адміністративній справі; захист цих прав, свобод чи інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль і витрат і очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень; проведення в залі судового засідання фото- чи кінозйомки, відео- чи звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо чи телебаченню допускаються на підставі ухвали суду, але за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень (ч. 8 ст. 12 КАСУ); при прийнятті судового рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує виплату всіх її документально підтверджених судових витрат з Державного бюджету України або місцевого бюджету, якщо відповідачем був орган місцевого самоврядування.

Література

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущький [та ін.] ; заг. ред. : Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2012. – 654 с.
2. Демський, Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Свида, О. Г. Проблеми удосконалення компетенції адміністративних судів щодо справ про притягнення до адміністративної відповідальності / О. Г. Свида // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку : зб. наук. пр. – Миколаїв, 2006. – С. 357–359.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Яценко О. В. Правові проблеми судового контролю за законністю накладення адміністративних стягнень / О. В. Яценко // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність : матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп. 1996 р. – К. : Генеза, 1997. – С. 255, 256.
7. Рижков Г. Адміністративна юстиція як елемент правової культури суспільства / Г. Рижков // Право та культура: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 15–16 трав. 1997 р. – К., 1997. – С. 201–203.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.