

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Міжнародний досвід реформування податкових систем: види податків та електронна звітність: Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/mrdosvid/59058.htm>.
3. Концепція реформування податкової системи України: Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/158489.html>.
4. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – №238.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
6. Tax administration in OECD and selected Non-OECD countries: Comparative information series 2006 // OECD, Center for tax policy and administration. – Paris, 2007.
7. Яренко Г. Структура та організація роботи податкових органів у зарубіжних країнах / Г. Яренко // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 2. – С. 114–126.
8. The World Bank Group // Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations. – 2003.
9. SKAT : Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.skat.dk>.
10. Tax and Customs administration : Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.belastingdienst.nl>.

УДК 345.5

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ СУДУ ЩОДО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF THE INACTION OF OFFICIALS OF THE COURT IN ADMINISTRATIVE CASES

Кононець В.П.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Мазенко Н.А.,

*курсант II курсу факультету № 3
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Наукова стаття присвячена адміністративно-правовому аспекту проблем бездіяльності посадових осіб суду щодо розгляду адміністративних справ. Розглядається процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, що передбачений адміністративним законодавством, та особливості адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку із провадженням адміністративних справ.

Ключові слова: процесуальний порядок, законодавство, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Научная статья посвящена административно-правовому аспекту проблем бездействия должностных лиц суда в вопросах рассмотрения административных дел. Освещается процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренный административным законодательством, и особенности административно-правовых отношений, которые возникают в связи с осуществлением административных дел.

Ключевые слова: процессуальный порядок, законодательство, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

The scientific article is devoted to administrative – legal aspect of the problem of inactivity officers of the court, to review administrative cases. We consider the procedural order of consideration of cases on administrative offenses provided for by administrative law, and the peculiarities of administrative legal relations arising in connection with the proceedings before administrative cases.

Key words: procedural order, law, order of consideration of cases on administrative offenses.

Актуальність теми. Дана тематика є надзвичайно актуальною, оскільки проблема бездіяльності посадових осіб суду щодо розгляду адміністративних справ, незабезпечення своєчасного і належного виконання судових рішень є однією з найбільш нагальних проблем у сфері судочинства, які потребують невідкладного вирішення.

Метою даної статті є визначення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

– вивчення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– пошук науково обґрунтованих пропозицій та механізмів щодо покращення законодавства.

Постановка проблеми. Ст. 55 Конституції України проголошує право особи на судовий захист прав і свобод, в тому числі право на оскарження у суді незаконних дій і рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб [1].

Питанням адміністративного судочинства значну увагу приділяли такі вчені, як Н. Саліщева, В. Сорокін, Б. Лазарев, Ю. Козлов, Ю. Старілов. Нові тенденції відображені у працях В. Авер'янова, А. Селіванова, В. Стефанюка, Ю. Педько, І. Бородіна, О. Кузьменка, В. Перепелюк, М. Тищенко та інші.

Однак доцільно зазначити, що дана тема є досить актуальною, і її розв'язання потребує подальших досліджень.

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 [6]. До правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду).

Проблематика бездіяльності посадових осіб щодо розгляду адміністративних справ полягає в тому що, як ми знаємо, саме суди вирішують конфлікти, які виникають за межами судової системи, але що ж ми можемо спостерігати в адміністративних провадженнях? Адже зрозуміло, що особа за своєю власною проблемою звертається до рядових чиновників органів державної та місцевої влади, потім – до керівників відділів, начальників, підіймаючись догори згідно ієрархії в адміністративній процедурі, щиро сподіваючись, що, вірогідно, цей чиновник вже точно припинить «незаконність». Але аналізуючи сучасну динаміку розгляду адміністративних справ, можна дійти до висновку, що проблема у конкретної особи не тільки не вирішується, а навпаки, – обростає низкою супутніх скарг щодо несвоечасності реагування, відсутності відповіді чи її неповноту, проведення службових розслідувань бездіяльності тих, хто мав би вжити заходів реагування, та не вжив. У пересічних громадян відбувається так звана «підміна цілі». Тепер особа вже бореться за справедливість не лише стосовно своєї проблеми, але і з бездіяльністю посадових осіб. Кожна уповноважена особа, яка не вирішила її проблеми, відмахнулася відпискою, стає негативним представником органів державної влади. Вже в пригніченому стані особа звертається до адміністративного суду. В останній надії знайти справедливість вона жаліється, що посадові особи не виконують закони, ніхто ні за що не відповідає, судові рішення не виконуються, намагаючись поновити законність у діяльності органів державної влади.

Якщо розглядати зміст наслідкового характеру бездіяльності посадових осіб, то треба звернути увагу, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю

суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Як свідчить судова практика України (узагальнена Вищим адміністративним судом України), представлена категорія справ у більшості випадків вирішується судами правильно, тобто не знаходить свого відображення саме бездіяльність посадових осіб. Відзначається, що в аналізованому періоді (2014–2016 рр.) позовні вимоги по розглянутих справах найчастіше задовольнялись майже 95%, саме з аспекту порушення своїх службових обов'язків або ж їх перевищення, а не бездіяльності посадових осіб. 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 визначали 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 результатом 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.

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас вивчення судової практики розгляду адміністративних справ свідчить, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Забезпечення законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення, встановлення винних осіб і забезпечення правильності застосування законодавства таким чином, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу, – основна мета всі органів державної влади. Тому, для правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадові особи зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду. В ст. 278 КпАП [5] визначено питання, які необхідно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу, посадові особи розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката. Тобто з цього випливає, що бездіяльність посадової особи, із зазначених аспектів, яка входить до визначеного кола суб'єктів адміністративного провадження, має причинно-наслідковий характер по суті розгляду індивідуально конкретної адміністративної справи.

Виявляється незрозумілим, яким чином розглядаються матеріали справи, якщо не враховується повнота цих матеріалів.

Згідно ст. 73, 74, ст. 86 КАСУ Оцінка доказів здійснюється судом за його внутрішнім переконанням і впевненістю у правильності його висновків. Внутрішнє переконання у ході оцінки доказів повинно ґрунтуватися на всебічності, повноті та об'єктивності дослідження, які є невід'ємною умовою встановлення істини у справі. Повнота дослідження обставин справи означає правильне визначення предмета доказування, з'ясування всіх обставин, які підлягають доказуванню на підставі всієї сукупності зібраних доказів, що стосуються конкретної справи. Ці ж положення передбачаються й ст. 251, 252 КУпАП, що визначають докази та їх оцінку [5; 6]. Оформлення матеріалів адміністративної справи має містити протокол про адміністративне правопорушення, рапорт, пояснення свідків, правопорушника, потерпілої особи, протокол вилучення та ін. Видається незрозумілим аспект дослідження адміністративних матеріалів судом, а саме повернення матеріалів на доопрацювання, оскільки така процедура взагалі не передбачена законодавством, жодна стаття не передбачає механізму повернення матеріалів. Разом з цим позиція органів суду зводиться до того, що суддя ознайомлюється лише зі змістом протоколу про адміністративні правопорушення, і лише на підставі недовіків в протоколі, навіть якщо вони були незначні, повертає матеріал без розгляду, без винесеного рішення. Постає питання про наявність та доцільність доказів для органів суду. Оскільки суд як найвища судова гілка, замість об'єктивного, оперативного та швидкого розгляду справи та винесення рішення, затягує процес розгляду, протидіє припиненню прецедентів вчинення протиправних дій та накладення

стягнень на правопорушника, створює умови неможливості розгляду адміністративних справ, коли правопорушник під залом судових засідань може очікувати годинами розгляду справи (особливо якщо особа з іншого регіону, міста) і, не дочекавшись, залишити орган суду і взагалі уникнути покарання. А це також непоодинокі факти, і в подальшому забезпечити присутність правопорушника можливо лише за відповідною ухвалою суду про застосування приводу згідно ст. 272 КАСУ. Доцільно вказати, що орган суду повинен взаємодіяти з органами поліції в частині швидкості розгляду адміністративних справ, а не протидіяти їх діяльності.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що судами в більшості випадків справи проаналізованої категорії вирішуються правильно, але судами, на жаль, не враховуються певні особливості їх розгляду.

Згідно ст. 159 КАСУ судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. У даній статті також роз'яснюються поняття «законності» і «обґрунтованості» [6].

Розкриваючи поняття законності рішення, необхідно виходити з того, що суди, виконавши вимоги процесуального законодавства, постановляють рішення не тільки на підставі закону, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону, – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), а й керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

З правового погляду положення статті 55 Конституції України щодо можливості громадянина звернутись за захистом своїх прав і свобод однаково стосується можливості судового оскарження актів, дій, бездіяльності посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури, оскільки ними також можуть порушуватися його права і свободи [1]. Це судження є цілком доцільним для адміністративної практики, що знаходить своє безпосереднє правове закріплення, адже раніше воно було певною прогалиною у цьому питанні.

Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ [6], який кореспондується з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП [5], оскарження рішень (постанов) суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом подання адміністративного позову до місцевого загального суду як адміністративного суду. Стосовно підсудності конкретного розгляду даного питання 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 розгля-

дуваного приводу є остаточним і не підлягає оскарженню. Право на оскарження рішення, дії або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної служби під час виконання розгляду адміністративної справи або ж судового рішення, ухваленого відповідно до норм КАСУ, мають лише сторонні провадження, якщо вважають, що порушено їх права чи свободи. При цьому вони набувають процесуального статусу заявника.

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно зазначити, що, визначаючи бездіяльність посадових осіб щодо розгляду справ та обов'язковості виконання судових рішень, слід звернути увагу, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу забезпечення адміністративного судочинства, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечує державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічній сфері.

З практики Європейського суду з прав людини випливає, що проблеми надмірної тривалості про-

вадження і затримок у виконанні судових рішень переважно пов'язані зі структурними проблемами в організації судової системи.

На сьогодні в Україні незбалансоване, суперечливе та невиважене законодавство містить значну кількість нічим не забезпечених в економічному сенсі гарантій, які неможливо виконати через обмеженість ресурсів, якими володіє держава. Складність притягнення посадових осіб внаслідок їх бездіяльності в частині швидкого та об'єктивного розгляду справ є беззаперечною проблемою. А неможливість виконання судових рішень у таких випадках є похідною, вторинною проблемою, наслідком незбалансованості законодавства.

Розробка ефективного механізму та приведення законодавства до європейських стандартів не лише забезпечить зменшення надходження справ до Європейського суду та виплати компенсацій за його рішеннями з державного бюджету України, а й підвищить рівень судового захисту прав осіб, зростання рівня довіри громадян як до судової системи, так і до державної влади в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996 г. – № 30. – Ст. 141.
2. Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Законы Украины, Международные договоры Украины. Том 14. – К., 1998. – С. 713–728.
3. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. – № 41–42.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 10 червня 2014 р. : (офіційний текст). – К. : Паливода А.А. – В., 2014. – 196.
7. Авер'янов В.Б. Права громадян у сфері влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / В.Б. Авер'янов. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
8. 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.