

ОЗНАКИ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

SIGNS AND FEATURES OF PROVIDING JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Проць І.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню підвідомчості як міжгалузевого інституту права, який об'єднує норми про підвідомчість, що відносяться до різних галузей права. Складна система органів адміністративної юрисдикції, наявність безлічі процесуальних норм, які зосереджені у правових нормативних актах, визначають необхідність їх аналізу і формулювання висновків загального характеру, які могли бути покладені в основу вдосконалення законодавства і практичної діяльності. Поняття підвідомчості можна розглядати як певний механізм розподілу і поширення компетенції між судовими й іншими органами. Підвідомчість – одна з найважливіших засад судочинства, складна система органів, які контролюють адміністративні відносини, а також наявність безлічі норм, які зосереджені у правових нормативних актах, визначають необхідність їх аналізу і формулювання загальних висновків, щоб визначення підвідомчості справи не було каменем спотикання перед передачею справи в суд. Питання про підвідомчість в адміністративних справах є одним із дискусійних питань у національному праві. Підготовка й ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України стимулювали розвиток наукової дискусії з даної проблематики. Інститут підвідомчості традиційно використовувався законодавцем для визначення обсягу справ, віднесених до відання органів адміністративної юрисдикції. Беручи до уваги процесуальні новели в Кодексі адміністративного судочинства України, а також у Цивільному процесуальному кодексі України, розмежування повноважень між судами варто досліджувати з позицій підвідомчості справ.

Законодавче закріплення переліку адміністративних справ, підвідомчих Верховному Суду, судам загальної юрисдикції, сприяло дослідницькій активності представників адміністративно-правової науки, які вбачають необхідність уточнення позиції законодавця. Розвиток і вдосконалення адміністративного законодавства зумовили необхідність теоретичних досліджень, зокрема й у частині підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, розгляд справ, судова практика, судочинство, підвідомчість справ.

The article is devoted to the study of jurisdiction as an interdisciplinary institution of law, which combines the rules of jurisdiction relating to different branches of law. The complex system of administrative jurisdiction, the presence of many procedural rules, which are concentrated in legal regulations, determine the need for their analysis and formulation of conclusions of a general nature, which could be used as a basis for improving legislation and practice. The concept of jurisdiction can be considered as a mechanism for the division and dissemination of competence between the judiciary and other bodies. Jurisdiction is one of the most important principles of justice, a complex system of bodies that control administrative relations, as well as the presence of many rules that are concentrated in legal regulations, determine the need for their analysis and general conclusions, so that determining jurisdiction was not a stumbling block. in court. The issue of jurisdiction in administrative matters is one of the debatable issues in national law. The preparation and adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine stimulated the development of scientific discussion on this issue. The institution of jurisdiction has traditionally been used by the legislator to determine the range of cases referred to the jurisdiction of administrative jurisdiction. Taking into account procedural novelties in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, as well as in the Civil Procedure Code of Ukraine, the separation of powers between courts should be examined from the standpoint of jurisdiction.

Legislative consolidation of the list of administrative cases under the jurisdiction of the Supreme Court, courts of general jurisdiction, contributed to the research activity of representatives of administrative-legal science, who see the need to clarify the position of the legislator. The development and improvement of administrative legislation has necessitated theoretical research, including in the area of jurisdiction over cases of administrative offenses.

Key words: administrative jurisdiction, consideration of cases, judicial practice, litigation, jurisdiction of cases.

Важливим елементом організаційно-правової характеристики інституту підвідомчості адміністративних правопорушень є питання щодо регулювання визначення цього поняття. Виокремлення ознак, що відображають суть предмета вивчення, правила його застосування, відмінність його від інших об'єктів, дозволяє усунути суперечності у правовому регулюванні даної проблеми. Окрім того, ознаками можуть бути не тільки окремі властивості, притаманні предмету, але і другорядні, допоміжні властивості також розглядаються як його особливості. Підвідомчість справи про адміністративні правопорушення є прерогативою для правоохоронних органів, які дають можливість розподіляти справи між різними юрисдикціями.

Однак вони лише формалізують наявну правову концепцію і відображають її, а також панівні погляди на місце і роль адміністративної підвідомчості в суспільстві. Можна вважати, що основною особливістю підзвітності розгляду справ про адміністративні правопорушення є властивість справи (тобто предметна характеристика справи про адміністративне правопорушення), а також територіальна приналежність і особливості функціональної компетенції окремих уповноважених органів [1, с. 76].

Розгляд справ про адміністративні правопорушення є другою стадією адміністративного процесу. Вона

є головною стадією, бо тільки тут остаточно вирішується питання про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість конкретної особи в учиненні такого правопорушення, чи є обставини, що виключають адміністративну відповідальність, про звільнення від адміністративної відповідальності, визначається міра адміністративної відповідальності, виноситься постанова про її застосування. Розглянути справу – це вникнути в суть, вивчити, розібрати, обговорити її з метою ухвалення правильного і відповідно до закону рішення [2, с. 84].

Нормативне вирішення питання про те, які органи або посадові особи наділені правом розглядати певну категорію справ, закріплено у гл. 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Основним критерієм нормативної класифікації є категорія адміністративних правопорушень [3, с. 60]. Як приклад можна зазначити, що законодавство про адміністративні правопорушення передбачає, що розгляд адміністративних справ про порушення пожежної безпеки підвідомчий органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про пожежну та техногенну безпеку (ст. ст. 120, 175, 175–2, 188–8 КУпАП) [4].

Офіційна класифікація видів адміністративних правопорушень за родовою ознакою, безсумнівно, дозволяє державним органам, посадовим особам і особливо громадянам у всьому більш чітко й об'єктивно орієнтуватись на безліч юридичних заборон і обов'язків у сфері управління, порушення або недотримання яких спричиняє адміністративні стягнення, отже, це сприятиме вдосконаленню правоохоронної діяльності та підвищенню ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями загалом [5, с. 49–50].

Нормативна класифікація адміністративних правопорушень, яка визначена в Кодексі про адміністративні правопорушення, на переконання науковців, потребує обґрунтування і доповнення. М. Студенікіна звернула увагу на необхідність, беручи до уваги загальний об'єкт правопорушення і сферу державного управління, якщо правопорушення вчинено, брати критерії законодавчої класифікації адміністративних правопорушень [6, с. 71]. Доцільність такої думки підтримує і Д. Бахрах.

О. Остапенко наголошує на необхідності виділяти видовий об'єкт адміністративного проступку, це дозволило б виокремити більш вузькі групи відносин, які менші за розміром, але відображають той самий інтерес учасників цих відносин, або деякі з них, які тісно взаємопов'язані, для того самого об'єкта [7, с. 188].

Можна стверджувати, що врахування родового (видового) об'єкта правопорушення (визначеного кола ідентичних або однорідних за своєю соціально-політичною й економічною сутністю суспільних відносин, які охоплюються загальними видами санкцій адміністративно-правових норм) під час систематизації адміністративних правопорушень надасть можливість більш детально структурувати адміністративне деліктне право, а отже, конкретизувати питання визначення та розмежування підвідомчості адміністративних справ.

Як зазначає І. Личенко, підвідомчість адміністративних справ визначається передусім сферою повноважень органів державної влади [8, с. 89–90], або ж компетенцією таких державних органів. Компетенція державного органу у сфері адміністративної науки визначається як певний обсяг повноважень, покладених на конкретний орган, і перелік питань, передбачених законом, який він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Компетенція – установлені законом повноваження у визначеній сфері управління. Для окремих суб'єктів підвідомчості чітко визначенні межі, під час з'ясування яких уповноважений орган державної влади знайомить із ними посадових осіб. Межі компетенції органів державної влади окреслюються шляхом вказівки на певні сфери суспільного життя, на які має бути спрямована діяльність того чи іншого органу, і на ту державну функцію, яку він має право та зобов'язаний виконувати щодо даного кола суспільних явищ [9, с. 52].

Компетенція будь-якого державного органу починається зі створення сфери суспільних відносин, у рамках якої діє державний орган, сфери його діяльності, суспільного життя, на які спрямована його діяльність.

У юрисдикційній діяльності особливе значення має чіткий поділ повноважень, зокрема й між органами різних гілок влади, для розгляду справ про адміністративні правопорушення. Звичайно, між чіткими правилами існує взаємозалежність, компетенція окремих органів державної влади й усунення суперечностей (колізії) у законодавчому регулюванні інституту підвітності адміністративних правопорушень.

Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також інші ознаки. Зокрема, ще одна така ознака підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення – це територіальна приналежність, законодавець використовує разом із суб'єктом юрисдикції як основні критерії визначення підсудності

справ та розмежування компетенції органів державної влади. Місце вчинення адміністративного правопорушення часто виступає обов'язковою ознакою об'єктивної сторони його складу і закріплено в адміністративно-правових нормах законодавцем [10, с. 47].

Правильне визначення місця скоєння адміністративного правопорушення і його правильна фіксація у процесуальних документах має, окрім теоретичних, і велике практичне значення, забезпечує вирішення як юрисдикційних, так і превентивних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме – чітке регулювання і необхідні деталі цього питання дозволять не тільки виявляти правопорушення в системі просторових і часових координат, обґрунтовують можливість використання тих чи інших правил підвідомчості розгляду справ про адміністративну відповідальність (тому що в багатьох правилах законодавець визначив особливі вимоги до місця Особливої частини Кодексу про адміністративні правопорушення – учинення відповідного правопорушення) і визначити територіальну підвітність справ про адміністративні правопорушення.

Ст. 276 Кодексу про адміністративні правопорушення закріпила положення про те, що адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення або за місцем проживання правопорушника, зокрема, у разі розгляду справи про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями їх розглядають за місцем проживання порушника [4].

В адміністративному законодавстві України немає визначення місця вчинення адміністративного правопорушення. М. Цуканов, А. Жильцов аналізують недосконалість нормативного регулювання питання про місце вчинення адміністративного правопорушення, визначають це поняття як частину простору, де скоєно, продовжено і (або) припинено суспільно небезпечне діяння, яке законом про адміністративну відповідальність визначено як адміністративне правопорушення [11, с. 41].

Можна стверджувати, що за аналогією із кримінальним правом можна окреслити місце вчинення адміністративного правопорушення як місце вчинення протиправного правопорушення, дію незалежно від місця виникнення його наслідків, і якщо така дія продовжується – місце припинення протиправної дії, або місце його припинення. Визначаючи територіальну підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення, об'єктивна сторона яких проявляється в бездіяльності у формі невиконання обов'язку, установленого правовим актом (наприклад, ст. 184 – невиконання батьками або опікунами батьківських обов'язків дітей), необхідно враховувати місце проживання фізичної особи відповідно до ст. 29 Цивільного кодексу України, постанову Пленуму Верховного Суду від 11 червня 2004 р. № 11 «Про деякі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [12]. Є випадки, коли законом передбачена альтернативна підвітність, питання, до якого суду направити протокол про адміністративне правопорушення, вирішує відповідний правоохоронний орган, тому що саме правоохоронні органи уповноважені розглядати справи і вирішувати, у який суд передати справу, а суддя під час розгляду справи про адміністративне правопорушення повинен своєчасно, вичерпно, повно й об'єктивно з'ясувати всі обставини справи і вирішити її відповідно до закону.

Суб'єктний склад правопорушення також є критерієм для визначення підвідомчості в разі вчинення адміністративних правопорушень неповнолітніми й іноземцями, які відповідно до чинного законодавства і міжнародних договорів користуються імунітетом щодо адміністративної відповідальності.

В адміністративно-деліктному праві не визначено поняття «суб'єкт адміністративного проступку»

і не вживається такий термін. Замість цього в нормах адміністративного процесу щодо характеристик суб'єктів правопорушення вживаються такі терміни, як «особа, яка вчинила правопорушення» (ст. 8 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КпАП)), «особистість правопорушника» (ст. 33 Кодексу про адміністративні правопорушення), «особа, яка притягається до адміністративної відповідальності» (ст. 247 КпАП) [4].

За словами О. Остапенка, «суб'єкт адміністративного правопорушення» – це аж ніяк не абстрактне правове поняття, що існує поза часом і простором, а людина, яка фізично існує і своїми суспільно небезпечними діями завдає шкоди об'єктам посягання, діє навмисно або з необережності [7, с. 210]. Законодавство про адміністративні правопорушення встановлює, що адміністративна відповідальність настає із шістнадцятирічного віку, тобто адміністративна відповідальність визнається неповнолітнім від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

У науці про адміністративне деліктне право все частіше виникає питання розгляду адміністративних справ щодо неповнолітніх окремими судовими органами, які будуть нести відповідальність за справи про адміністративні правопорушення і злочини, учинені неповнолітніми, а також формування суддівського складу таких судових органів з урахуванням компетенції суддів не тільки з юриспруденції, а також з педагогіки і психології неповнолітніх.

Зокрема, у своїх наукових дослідженнях О. Горбач зазначає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх можуть бути ефективними й об'єктивними тільки в поєднанні двох основних елементів: правового статусу людини і розгляду таких справ. Автор доводить доцільність запровадження системи ювенальної юстиції в Україні, яка зможе існувати у формі судів у справах неповнолітніх або у вигляді введення посади судді у справах неповнолітніх у судах загальної юрисдикції [13, с. 8].

Як альтернативу адміністративному судочинству правопорушення, учинені неповнолітніми, учені все частіше пропонують передати на розгляд громадським організаціям, безумовно, ця думка є актуальною, оскільки залучення до адміністративної відповідальності може бути не тільки прерогативою органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, але сама форма розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення в сучасних умовах не дозволяє досягти такої мети, що поставлена перед інститутом адміністративної відповідальності. Особливості визначення підзвітності розгляду справ про адміністративні правопорушення стосуються як іноземців, так і осіб без громадянства.

Органи (посадові особи), уповноважені розглядати відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення справи про адміністративні правопорушення, у разі визначення складу правопорушення в діяннях особи і відсутності виняткових обставин, що виключають притягнення особи до відповідальності, можуть застосовувати до правопорушника в межах вимог законності заходи адміністративного стягнення. У науковій літературі адміністративні правопорушення як кримінально-злочинні діяння часто систематизуються за ступенем суспільної небезпеки [10, с. 52], що дозволяє уповноваженим органам визначити конкретний вид адміністративного стягнення за вчинення такого діяння. Відповідно до ст. 32 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративний арешт як винятковий вид адміністративних стягнень призначається районним, районним у місті, міським або міськрайонним судом (суддею) у разі, якщо за обставинами справи суд (суддя) з урахуванням особи правопорушника робить висновок, що інших видів стягнень буде замало. Відповідно до положень ст. 41 Конституції України може бути застосована тільки судом як адміністративне стягнення конфіскація предмета, який став знаряддям або

безпосереднім предметом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП). Тобто в такому разі йдеться про виняткову судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення. Проте за умови наявності такої ознаки, як адміністративне стягнення, передбачена санкція за вчинення адміністративного делікту.

В. Перепелюк аналізує підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення та зазначає, що зазвичай під час демаркації підвідомчості окремих справ між посадовими особами центрального апарату авторитетності необхідно враховувати складність справи з великою кількістю учасників, епізоди протиправної діяльності, міжрегіональні справи [14, с. 164–165]. Тобто критерієм визначення юрисдикції може бути і складність справи, отже, необхідність високого рівня службової кваліфікації особи, уповноваженої розглядати адміністративну справу.

Узагальнюючи вищесказане, можна виділити ознаки, якими необхідно керуватися під час визначення підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, тим самим запобігти суперечностям у питанні визначення підвідомчості уповноваженого органу (посадової особи), уповноважених розглядати справу про адміністративне правопорушення.

До основних ознак підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення варто віднести:

- особливості компетенції окремих підвідомчих органів (посадових осіб), яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, тобто суспільні відносини, у яких повинен діяти орган держави, який виконує власні функції, оскільки предмет підвідомчості юрисдикції має майновий характер;
- особливості або характер суспільних відносин, що стали предметом посягання внаслідок учинення адміністративного правопорушення і які захищені видами санкцій адміністративно-правових норм;
- територіальна ознака, тобто територія (місце) адміністративного правопорушення.

Варто зазначити, що обрані ознаки критеріїв підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення не завжди забезпечують точність і повноту визначення конкретного органу (посадової особи), уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи. Отже, необхідно визначити додаткові ознаки підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, які мають включати:

- суб'єктний склад адміністративного правопорушення, тобто вказівку на суб'єкта вчинення адміністративного правопорушення;
- вид адміністративного стягнення, який передбачений як санкція за вчинення адміністративного проступку;
- складність справи про адміністративні проступки.

Підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення як інститут адміністративно-деліктного права має деякі особливості, які вирізняють її з інших інститутів галузей права. Передусім необхідність у застосуванні норм і правил про підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення, що впливають із виникнення юридичних фактів, а точніше, виникнення делікатних правовідносин, що, у свою чергу, вимагає втручання уповноважених органів у розгляд справ про адміністративні правопорушення. Головна мета втручання таких органів полягає в розгляді та вирішенні адміністративної справи, зверненні до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, ужитті заходів адміністративного впливу у зв'язку із причетністю до адміністративної відповідальності. Не впливаючи на обставини, що визначають учинення правопорушення, правила інституту підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення призначені для запобігання скоєнню правопорушень і їх повторенню [15, с. 112].

Ще однією особливістю підвідомчості розгляду адміністративних справ вважається розгляд таких справ

виключно органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, що діють у межах певної компетенції. Окрім того, перелік органів, які здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, і їхня компетенція встановлюються адміністративно-деліктним правом.

Необхідно відзначити негативну практику чинного законодавства, яка полягає в тому, що Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає неповний перелік органів (посадових осіб), яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, і склади адміністративних правопорушень, оскільки юрисдикція окремих адміністративних правопорушень визначається іншими законами. Отже, така нормативна практика склалася не тільки в Україні. Наприклад, у більшості країн Євросоюзу (Італія, Німеччина, Іспанія, Португалія) немає єдиного кодифікованого нормативного акта, який би об'єднував склади адміністративних правопорушень [16, с. 43]. Однак така ситуація негативна, оскільки не створює відповідних умов для захисту порушених прав суб'єктів правовідносин,

а також суперечить принципу наявності правового захисту. Уважається за необхідне не тільки зводити вичерпний перелік адміністративних правопорушень в один кодифікований правовий акт, за зразком кримінального закону, але і чітко регулювання переліку органів, їхніх посадових осіб, які мають право здійснювати розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Характерна риса підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення – значна кількість органів, які уповноважені розглядати такі справи, що не характерно для інституту підвідомчості цивільних, господарських, кримінальних справ. Окрім того, для підвідомчості в адміністративному праві характерне поєднання судової і несудової підвідомчості, хоча таке становище спричиняє дискусії серед учених і юристів-практиків. Ці ознаки підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення дозволяють не тільки говорити про існування незалежного інституту адміністративного права, але також наголошують на необхідності детального нормативного регулювання цього інституту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гришина Н. Соціально-правовий аспект відповідальності : монографія. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2013. 152 с.
2. Василів С. Історія розвитку інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. *Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації* : тези доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції пам'яті д.ю.н., професора, заслуженого діяча наук. і техн. України Л.В. Ковалюка, м. Запоріжжя, 6–7 березня 2015 р. Запоріжжя : ЗНУ, 2015. С. 84–89.
3. Василів С. Критерії визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : збірник тез учасників II Всеукраїнської науково-практичної конференції, 12 червня 2013 р., м. Львів, Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка». Львів : Видавництво «Львівської політехніки», 2013. С. 60–62.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073–X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv#n38>.
5. Кравцов А. Поняття та сутність принципів сучасного адміністративного права України. *Юридична Україна*. 2008. № 10 (70). С. 46–55.
6. Студеникина М. Состав административного проступка. *Ученые записки Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства*. 1968. № 15. 134 с.
7. Остапенко О. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. 345 с.
8. Личенко І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
9. Адміністративне право України / за ред. Ю. Битяка. Харків : Право, 2003. 576 с.
10. Вовчук М. Поняття класифікації адміністративних правопорушень. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3. С. 47–54.
11. Цуканов Н. К вопросу о месте совершения административного правонарушения. *Правопорядок : история, теория, практика*. 2015. № 1 (4). С. 41–45.
12. Про окремі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення : постанова Пленуму Верховного Суду України від 11 червня 2004 р. № 11.
13. Горбач О. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють : автореф. дис. на ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 16 с.
14. Перепелюк В. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 316 с.
15. Рабінович П. Основи загальної теорії права і держави : навчальний посібник. 3-є вид., змін. і доп. Київ : ІСДО, 1995. 172 с.
16. Колодій А. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2016. Вип. 3. С. 42–46.