

СУД У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У статті досліджені наукові підходи щодо визначення місця суду в системі суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення.

Ключові слова: адміністративно-деліктна юрисдикція, суб'єкти адміністративно-деліктної юрисдикції, суди, компетенція, повноваження.



**Шевцова Ольга
Володимирівна,**

*здобувач кафедри
адміністративного
права
та адміністративної
діяльності ОВС
Дніпропетровського
державного
університету
внутрішніх справ*

Розгляд справ про адміністративні правопорушення, як це визначено ст. 213 КУпАП та іншими законами, здійснюється значною кількістю суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції [1]. Як зазначають деякі автори, законодавець досить жорстко, чітко і в деяких випадках виключно визначає повноваження органів, їх посадових осіб стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення шляхом відповідного переліку складів правопорушень, які мають право і зобов'язані розглядати той чи інший орган адміністративно-деліктної юрисдикції [2, с. 438]. Серед суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити щодо них рішення, найбільшими повноваженнями наділені суди. Це очевидно, адже відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають в державі, в тому числі і адміністративно-деліктні, тобто ті, які виникають у зв'язку з вчиненням адміністративного проступку [3].

Про особливе місце судів у системі суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенням щодо них рішень, свідчать і статистичні дані їх адміністративно-деліктної практики. Так, лише за 9 місяців 2012 року судами розглянуто 4 млн 235 справ про адміністративні правопорушення, що на 13% більше ніж за аналогічний період 2011 року та на 17% – 2010 року [4]. До того ж, якщо врахувати всю кількість справ про адміністративні правопорушення, що роз-

глянуті суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції за вказаний період, а це – 7 млн 345 справ, то частка суду в їх розгляді складає 57%. Що черговий раз підтверджує положення Конституції України, яке можна тлумачити як «прийняття законного рішення щодо визнання особи винною у вчиненні правопорушення у вищій інстанції можливо виключно судом» та вказує на актуальність тематики наукової статті.

Звісно, питання правового статусу суду як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції було предметом багатьох наукових досліджень, серед яких в першу чергу назвемо роботи В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, Е. Ф. Демського, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Т. О. Коломєць, О. В. Кузьменко, О. Є. Луньова, В. Т. Маляренко, О. І. Остапенко, В. Г. Перепелюка, Н. В. Хорощак, А. П. Шергіна, С. Г. Штогуна. Останнім часом проблеми судового розгляду справ про адміністративні правопорушення на монографічному рівні досліджувались В. М. Скавроніком, О. М. Собоєвим, С. О. Короедом, Г. Б. Супрун.

Однак постійний розвиток адміністративно-деліктних відносин зумовлює оновлення адміністративно-деліктного законодавства, передусім шляхом внесення змін та доповнень до КУпАП, у тому числі стосовно зміни в бік надання пріоритетності юрисдикції суду щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 р. № 586-VI, який набув чинності 17 листопада 2008 р., до КУпАП [5] були внесені зміни, згідно із якими був змінений порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням постанови по них, відповідно до якого передбачено можливість оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до адміністративного суду, а також оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего суду (апеляційного суду).

Все це зумовлює необхідність визначення сучасного правового становища суду як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції та наведення аргументів, які вказують на домінуюче становище суду серед таких суб'єктів.

З огляду на запропоновану в адміністративно-правовій науці класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, суди відносяться до лідируючих суб'єктів, що наділені правом приймати владні акти, визначати рух і долю справи, тобто вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин [6, с. 14; 7, с. 146; 8, с. 160; 9, с. 140]. Цю групу суб'єктів характеризує те, що вони самостійно, на власний розсуд, з урахуванням обставин справи та виходячи з норми закону оцінюють зібрані докази в справі та приймають рішення про застосування до осіб заходів адміністративного покарання, мають право,

у випадках передбачених законом, самостійно складати протоколи про адміністративне правопорушення, здійснювати розслідування справи та застосовувати заходи адміністративного покарання.

З урахуванням аналізу законодавства визначимо критерії, на підставі яких можна стверджувати, що суди наділені найбільшими адміністративно-деліктними юрисдикційними повноваженнями.

По-перше, провідне місце суду в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції зумовлено тим, що суд здійснює правосуддя і, природно, на відміну від більшості інших адміністративно-юрисдикційних органів, до системи виконавчої влади не входить, а є незалежною судовою гілкою влади, на яку мінімізований вплив ззовні і який, абстрагуючись від впливу інших гілок влади – законодавчої, а передусім – виконавчої, може виносити законне рішення у справі. Адже, як стверджував видатний філософ та родоначальник теорії розподілу влад Шарль Луї де Монтеск'є, не може існувати демократія і вона приречена на перехід в іншу форму правління, якщо хоча б одна із гілок влади здійснюватиме цілеспрямований домінуючий вплив на іншу [10, с. 213].

По-друге, відповідно до норм ст. 221 КУпАП до виключної підсудності судів віднесено розгляд і вирішення переважної більшості категорій справ про адміністративні правопорушення, ступінь суспільної шкідливості яких наближений до ознак «кримінальних правопорушень», термінологічна конструк-

ція яких запроваджена новим Кримінально-процесуальним кодексом України [11], перелік яких планується визначити в новому Кримінальному (карному) кодексі України, проект якого наразі готується до внесення до Верховної Ради України [12]. Однак, ми підтримуємо позицію тих авторів, які вважають, що попри тенденції розширення судової підвідомчості щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, в ряді випадків необхідно залишити позасудовий розгляд справ про адміністративні проступки, оскільки він має певні переваги над судовим розглядом справ: по-перше, цей вид юридичної відповідальності перестане бути адміністративним, тобто таким, що реалізується в позасудовому порядку; по-друге, він характеризується порівняно простим порядком застосування заходів реагування на вчинення великої кількості і невеликої шкідливості (кожного окремо) адміністративних проступків; по-третє, для виявлення порушень різних загальнообов'язкових правил частіше за все потрібні не юридичні, а спеціальні технічні, економічні, санітарні та інші знання; по-четверте, він ефективний у випадку застосування попередження чи накладення штрафу на місці вчинення проступку, коли порушник не заперечує застосованого стягнення [13, с. 207; 14, с. 50]. До того ж, досвід розвинених зарубіжних країн (наприклад, Німеччини) свідчить про доцільність залишення у віданні органів виконавчої влади розгляду справ про дрібні адміністративні правопорушення. Такі проступки в європейських державах

розглядаються адміністративними органами, і лише справи про значні проступки розглядаються судами [15, с. 149].

Очевидно, що суди не зможуть замінити усіх органів адміністративної юрисдикції, але їх адміністративно-юрисдикційна сфера має бути суттєво розширена, наприклад, за рахунок включення до неї повноважень щодо розгляду справ за такими складами адміністративних правопорушень, ознаки яких схожі з відповідними ознаками складу кримінального правопорушення і відрізняються одним з елементів (за наслідками, формами вини). Крім того, слід врахувати та запровадити зарубіжний досвід, відповідно до якого матеріали справи про адміністративне правопорушення направляються для розгляду до суду у випадках, коли особа, яка притягується до відповідальності, оскаржує правомірність складання протоколу про вчинення правопорушення і своєї вини не визнає.

Одначе в окремих випадках суди є альтернативною інстанцією щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, з урахуванням особи правопорушника в окремих випадках при наявності обтяжуючих обставин вчинення правопорушення начальникам органів внутрішніх справ та їх заступникам доцільно направляти матеріали про дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) на розгляд до суду, для накладення більш суворого адміністративного стягнення [16, с. 92].

По-третє, відповідно до останнього абзацу норми ст. 221 КУпАП до виключної підвідомчості суду від-

несено розгляд справ про всі адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Це пов'язано з особливим процесуальним статусом неповнолітніх, притягнення яких до адміністративної відповідальності має неабияке моральне та виховне значення для них, а тому потребує найбільш висококваліфікованої оцінки їх протиправної поведінки судом.

По-четверте, у відповідності зі змінами до ст. 221 КУпАП, внесеними Законом України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [17], судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-2 – 172-9, які кваліфікуються як адміністративні корупційні правопорушення.

Також виключними повноваженнями наділений суд щодо розгляду окремих категорій митних справ. Так, згідно зі ст. 522 Митного кодексу України, справи про порушення митних правил, передбачені ст.ст. 471-473, 476, 482-484 цього Кодексу, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються місцевими судами (суддями) [18].

По-п'яте, на особливе місце суду в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції вказує ст. 40 КУпАП, яка регулює порядок покладення обов'язку відшкодувати

заподіяну шкоду та визначає, що якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації на суму, що перевищує два неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди.

По-шосте, виключними повноваженнями суду є застосування таких адміністративних стягнень, як: оплатне вилучення або конфіскація предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28, 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (ст. 30 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); виправні роботи (ст. 31 КУпАП); адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП).

У першу чергу слід вказати, що згідно зі ст. 41 Конституції України такий примусовий захід, як конфіскація, застосовує тільки суд. Цілий ряд статей КУпАП передбачає можливість (або обов'язковість) її застосування (наприклад, ст.ст. 85, 85-1, 88, 88-1, 191, 192, 195-1, 195-2 та ін.), і, як свідчить судова практика, накладення цього виду стягнення, передбаченого в КУпАП, не створює будь-яких проблем. Однак виявляється, що вирішення питання про застосування конфіскації є найбільш складною проблемою в судовій практиці у

справах про порушення митних прав [19, с. 39].

Виключними повноваженнями відповідно до ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI наділені місцеві суди як адміністративні суди щодо застосування адміністративного стягнення – видворення з України іноземця та особу без громадянства в примусовому порядку. Так, ч. 1 ст. 30 цього Закону передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України [20]. Твердження про те, що таке рішення суду здійснюється в межах адміністративно-деліктного провадження, базується на тому, що про-

вадження у справах про застосування видворення іноземців за межі України здійснюється в межах норм КУпАП, тим більше, що підставою застосування такого адміністративного стягнення є ч. 3 ст. 24 КУпАП.

До виключної адміністративно-деліктної юрисдикції суду можна віднести право перетворювати адміністративно-правові відносини в громадські. Це здійснюється шляхом припинення адміністративної справи і направлення матеріалів на розгляд громадської організації. Ще не так давно така практика була достатньо поширеною, але намітилася тенденція до її звуження. Так, якщо у 2009 р. судами було направлено на розгляд громадських організацій 1343 матеріали, то вже у 2010 р. – тільки 818, а у 2011 р. всього лише 654 матеріали [4]. Безумовно, це пов'язано з досить низьким організаційним рівнем діяльності громадських організацій, майже відсутності або виключно документальної їх наявності на підприємствах, установах та організаціях приватної форми власності. Примітно, що останнім часом зі зміною форм власності громадські формування, зокрема товариські суди, часто не створюються. Ця тенденція є негативною, оскільки в більшості розвинутих європейських державах створюються та функціонують потужні громадські організації, рівень довіри до яких з боку держави такий, що іноді держава наділяє їх окремими владними повноваженнями, наприклад у сфері культури та спорту, в тому числі і повноваженнями щодо застосування адміністративних санкцій.

І останнє, що вказує на виключну підвідомчість суду як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, це можливість перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням та опротестуванням постанови у справі про адміністративне правопорушення. Нині діюче законодавство, зокрема ст. 287–297 КУпАП, передбачає дві форми судового контролю за законністю рішень у справах про адміністративні правопорушення: перша – контроль за законністю постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, шляхом розгляду місцевим судом як адміністративним судом скарги або протесту прокурора по ній; друга – контроль апеляційним судом за законністю постанови у справах про адміністративні правопорушення, винесеної місцевим судом, у порядку апеляційного провадження.

З огляду на викладене слід зазначити, що основними критеріями, які вказують на особливий статус суду як провідного (лідуючого) суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, є таке: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення в межах правосуддя; 2) високий рівень фахової підготовки та професійної спрямованості суддів, здатних вирішувати найбільш складні проблеми провадження у справах про адміністративні правопорушення з безперечним дотриманням законності; 3) виключне право застосовувати окремі види адміністративних санкцій та інші заходи адміністративної відповідальності (наприклад, оцінювати законність застосування заходів

забезпечення провадження у різних категоріях справ); 4) поєднання предметної компетенції (підвідомості справ про адміністративні правопорушення) та територіальної підвідомості справ; 5) особливі строки накладення адміністративного стягнення; 6) ширше право розсуду при призначенні покарання; 7) можливість поєднання розгляду справи про адміністративний проступок з вимогами про відшкодування заподіяної майнової шкоди; 8) особливий порядок оскарження його рішення у справі.

Все це дозволяє говорити про суд як про особливий орган адміністративно-деліктної юрисдикції. Варто сподіватися, що наведені особливості адміністративно-деліктної юрисдикції суду неминуче повинні привести до створення в судах загальної юрисдикції колегій по розгляду справ про адміністративні правопорушення і до скорочення існуючої зараз чималої кількості відомчих адміністративно-юрисдикційних органів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984 р. – № 51. – Ст. 1122.
2. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 1-му півріччі 2012 р. (за даними судової статистики) // Офіційний сайт Верховного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/sud0620/roboita/stanpravosuddya>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. // Голос України. – 17 жовтня 2008 р. – № 198.
6. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монографія. Ч. 2. Система субъектов административной юрисдикции / А. Ю. Якимов. – М. : ВНИИ МВД России, 1996. – 90 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
8. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.
9. Миколенко О. І. Правове регулювання адміністративно-процесуального статусу учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення / О. І. Миколенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – №1. – 2005. – С. 138–143.
10. История политических и правовых учений : учебник / под ред. О. Э. Лейста. – М., 2000. – 567 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України : за станом на 13 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України : Проект закону України від 16 жовтня 2012 р. № 11355 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8RF00I.html.
13. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [Монографія] / А. Т. Комзюк; за заг. ред.

О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

14. Завальний М. В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Завальний Михайло Володимирович. – Х., 2008. – 205 с.

15. Адміністративне деліктне законодавство : Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

16. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 158 с.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення :

Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

18. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4915-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495д-17>.

19. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Скавронік Віктор Миколайович. – Одеса, 2002. – 164 с.

20. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

Шевцова О. В. Суд в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції.

В статті досліджені наукові підходи щодо визначення місця суду в системі суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення.

Ключевые слова: адміністративно-деліктна юрисдикція, суб'єкти адміністративно-деліктної юрисдикції, суди, компетенція, повноваження.

Shevtsova O. V. The court in the system of subjects of the administrative tort jurisdiction.

The article studies the scientific approaches in the identifying of the place of the court in the system of the institutions, which are authorized to apply the measures of the administrative responsibility for committing a delikt.

Keywords: administrative tort jurisdiction, the subjects of the administrative tort jurisdiction, the court, the competence, authority.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2013