

ОСТАННІ НАДХОДЖЕННЯ

УДК 342.922 : 347.132.144

Василів С. С., ст. викладач кафедри
цивільного права та процесу
ІПП НУ«Львівська політехніка»

Принципи забезпечення підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення

У статті проаналізовано сутність принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, автором виокремлені основні принципи забезпечення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення - принцип загальної підвідомчості справ про адміністративні правопорушення органам судової влади, принцип підвідомчості справ про адміністративні правопорушення несудовим державним органам, принцип територіальності, принцип предметної спеціалізації, принцип публічності.

Ключові слова: підвідомчість, принципи права, адміністративні правопорушення.

В статье проанализирована сущность принципов подведомственности дел об административных правонарушениях, автором выделены основные принципы обеспечения подведомственности дел об административных правонарушениях - принцип общей подведомственности дел об административных правонарушениях органам судебной власти, принцип подведомственности дел об административных правонарушениях несудебным государственным органам, принцип территориальности, принцип предметной специализации, принцип публичности.

Ключевые слова: подведомственность, административные правонарушения.

The concept of law principles, industry guidelines and principles of jurisdiction distribution of cases on administrative offenses is considered in the article. The author highlighted the basic principles of jurisdiction distribution implementation for cases on administrative violations. These are the principle of common jurisdiction distribution for cases on administrative offenses judiciary, the principle of jurisdiction distribution for cases on administrative offenses non-judicial public authorities, the principle of territoriality, the principle of subject specialization, the principle of publicity.

Keywords: jurisdiction distribution, principles of law, administrative offenses.

Постановка проблеми. При визначенні правил підвідомчості справ про адміністративні правопорушення органам, які наділені юрисдикційними повноваженнями по розгляду таких справ слід керуватися певними принципами, а точніше принципами належного функціонування даного правового інституту. Разом з тим, перш ніж вести мову про принципи забезпечення та функціонування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення слід визначити поняття принципів права в цілому та принципів досліджуваного інституту адміністративного деліктного права зокрема.

Стан дослідження. Загальнотеоретичні аспекти поняття, системи та класифікації принципів права були предметом дослідження у працях С. Алексєєва, М. Байтіна, П. Рабіновича, О. Скакун, О. Старчук, О. Юхимюк, Л. Явіча. Проблема принципів адміністративного права, адміністративного права, адміністративного процесу та адміністративного деліктного права досягла високого рівня відображення у працях відомих науковців: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Гончарука, Н. Гришиної, Е. Демського, Е. Додіна, В. Колпакова, С. Котюргіна, Д. Лук'янця, Р. Мельника, В. Перепелюка, В. Юсупова. Феномену принципів права та галузевих принципів зокрема присвячені ряд цікавих монографічних видань

та дисертаційних досліджень авторства С. Беньковського, А. Колодія, Т. Коломойця, А. Пухтецької, О. Уварової.

Мета статті - на основі аналізу наукових праць, чинного законодавства про адміністративні правопорушення визначити поняття та систему принципів підвідомості справ про адміністративні правопорушення і виокремити спеціальні принципи забезпечення підвідомості розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. У науковій енциклопедичній літературі найчастіше зазначають, що під принципами права слід розуміти закріплені в праві головні ідеї, вихідні начала або основи функціонування, що характеризують його зміст, головне призначення права, обумовлені загальними закономірностями розвитку суспільства. Вчені-теоретики одностайні визначаючи пріоритетну роль принципів права у врегулюванні суспільних відносин, побудові соціальних та державних інститутів, проте відсутня одноманітність у окресленні поняття принципів, що діють у правовій сфері.

Так, С. Алексєєв визначав принципи права як виражені у праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують зміст права, його основи, закріплені у ньому закономірності суспільного життя. Принципи, на думку науковця, - це те, що пронизує право, виявляє його зміст у формі вихідних, наскрізних ідей, головних його начал, нормативно-керівних положень [1, с. 102].

Квінтесенцією, «обличчям» права, концентрацією найсуттєвіших його рис називає принципи права П. Рабінович. Науковець визначає принципи права як керівні засади, (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку людини та суспільства і визначають зміст і спрямованість правового регулювання [2, с. 93].

На думку А. Колодія, принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше розкривають місце права у суспільному житті і його розвитку. Саме принципи права, як зазначає автор, є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [3, с. 43]. У своїй монографії «Принципи права України» А. Колодій визначає принципи права як відправні ідеї буття права, що виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загально значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу [4, с. 27].

В радянській юридичній літературі була поширеною точка зору про неможливість існування принципів права поза їх закріпленням у нормах права. Під принципами права зазвичай розумілися лише ті засадничі ідеї, які отримали офіційне закріплення у законодавчих приписах. Як наслідок домінуючим стало твердження, що правові принципи можуть проявлятися лише у змісті положень нормативно-правових актів, а до числа принципів не слід відносити керівні ідеї правосвідомості, які отримали суспільне схвалення та реалізуються у правовідносинах, проте не закріплені у нормативно-правових актах. Як зазначає О. Уварова, серед вітчизняних вчених переважаючою була точка зору, що принципи права мають отримати текстуальне або змістовне закріплення у нормативно-правових актах, особливо ця позиція виявляється у галузевих юридичних науках. Автор вказує, що принципи права в узагальненому вигляді відображають закономірності суспільного розвитку, вони об'єктивно обумовлені характером суспільних відносин [5, с. 38-39].

С. Котюркін визначаючи дефініцію принципів адміністративного процесу зазначає, одним із завдань принципів права певної галузі права автор називає — заповнення

прогалин у чинному законодавстві [6, с.31].

На нашу думку, принципи права в цілому та принципи окремих правових інститутів (принципи інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення зокрема) повинні виступати основою законності та правомірності дій юрисдикційних органів, їх посадових осіб та інших учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, а отже – повинні отримати нормативно-правове закріплення.

У підтвердження нашої позиції вважаємо доцільним привести точку зору, висловлену А. Колодієм, який відзначив, що юридичні принципи, утворюючи основний зміст права, перебирають на себе усі його властивості та функції [3, с.43]: вони виступають нормативно-регулятивною, об'єктивно-зумовленою, загальнообов'язковою категорією; їх соціальною функцією є регулювання та охорона суспільних відносин, а це можливе лише за умови законодавчого закріплення таких принципів.

Будучи засобами вираження сутності й об'єктивних процесів у здійсненні правових явищ, принципи стають вагомими рушіями механізму правового регулювання різних суспільних відносин, що складаються в процесі встановлення заходів юридичної відповідальності уповноваженими державними органами, визначення порядку їх реалізації, у процесі безпосереднього застосування заходів юридичної відповідальності, а також визначення компетенції, форм і методів діяльності суб'єктів застосування юридичної відповідальності. Принципами окреслюються в основному межі належного, об'єктивно необхідного й законного поведіння в праві, тобто окреслюються межі дії прав, обов'язків, відповідальності суб'єктів правовідносин і гарантії цих прав, обов'язків і відповідальності. У цьому сенсі принципи, по суті, виконують функцію правової основи, базису, на якому реалізується дія правових гарантій.

При розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення юрисдикційні органи, які уповноважені їх розглядати, керуються безперечно і адміністративно-процесуальними принципами – верховенства права, законності, рівності усіх перед законом, справедливості і гуманізму, об'єктивності, гласності та відкритості, системності, обов'язковості рішень.

Водночас Є. Додін виділяє ще і специфічні принципи адміністративного процесу, до яких відносить принцип гласності процесу, принцип забезпечення охорони прав та інтересів осіб-учасників процесу, принцип економічності та принцип об'єктивної істини [7, с. 115].

Характеризуючи систему принципів адміністративного права В. Авер'янов визначав їх як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст цієї галузі права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [8, с.80].

Оскільки основною підгалуззю адміністративного права нині виступає адміністративно-деліктне право, то й ряд науковців виділяє окремо і принципи цього права.

Т. Коломоєць та П. Баранчик визначаючи принципи адміністративно-деліктного права вважають за необхідне виходити з розуміння адміністративно-деліктних відносин як відносин, що виникають у зв'язку зі скоєнням адміністративних правопорушень [9, с.146]. У доктрині адміністративного права склалася точка зору, що адміністративно-деліктними відносинами охоплюється уся сукупність чинних правових норм, які застосовуються державою з метою попередження правопорушень, а саме: попередження протиправних діянь або намірів їх скоєння; покарання винних осіб за скоєні адміністративні правопорушення; відшкодування майнової шкоди, заподіяної правопорушенням, проте вважаємо за необхідне доповнити цей перелік правовід-

носинами щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, які у свою чергу включають правовідносини щодо визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

Під принципами адміністративно-деліктного права Т. Коломоєць та П. Баранчик розуміють основні, базові положення, на яких базуються адміністративно-правові відносини, пов'язані із визначенням адміністративних правопорушень, їх кваліфікації, притягнення до адміністративної відповідальності, здійсненням адміністративно-деліктних проваджень [9, с.158].

Складовою частиною підгалузі адміністративно-деліктного права є ті деліктно-правові норми, які врегульовують комплекс відносин, що складаються при провадженні справ про адміністративні правопорушення. Незалежно від того, який орган наділений повноваженнями по розгляду та вирішенню справи про притягнення до адміністративної відповідальності, усі органи адміністративної юрисдикції керуються нормами матеріального права, та, перш за все, нормами КУпАП. Проте у КУпАП відсутні окремі статті, які б визначали поняття «принципів адміністративної відповідальності» чи «принципів притягнення до адміністративної відповідальності», а також немає норм, які б тлумачили такі принципи. Виключенням є лише стаття 7 КУпАП, яка закріплює принцип законності, а також статті Глави 18 Розділу IV, що визначають принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме – розгляд справи про адміністративні правопорушення на засадах рівності (ст.248 КУпАП) та відкритий розгляд справи про адміністративні правопорушення (ст.249 КУпАП).

Розвиток теоретичних положень науки адміністративно-деліктного права України про зміст принципів потребує проведення їх класифікації з метою визначення внутрішньої структури та зовнішніх функціональних зв'язків досліджуваного поняття.

Рядом науковців система принципів обмежується принципами окремої галузі права, тобто принципами, які мають значення при регулюванні певного виду однорідних, пов'язаних між собою суспільних відносин. На нашу думку, не можна відносити принципи окремих правових інститутів до складу принципів певної галузі права лише на тій підставі, що системність принципів передбачає їх взаємозв'язок та взаємообумовленість, а отже і вплив будь-якого принципу на усю галузь права в цілому. З цього приводу слід підтримати позицію Ю. Осипова, який вважав, що не можна підмінити підстави класифікації принципів: замість сфери дії того чи іншого принципу, тобто галузі правових норм, де проявляється дія принципу, за основу слід брати його значення для регулювання конкретних відносин, [10, с.5] у нашому випадку – відносин визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

У підтвердження нашої точки зору слід навести думку С. Котюргіна, який під принципами розумів закріплені в нормах права основні, керівні ідеї, що характеризують зміст галузі, а також її окремі стадії та інститут [8, с.10-13].

Ми беззаперечно поділяємо вище викладену точку зору і вважаємо за можливе повністю застосувати це визначення до вужчої правової категорії – принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, подаючи при цьому свій варіант визначення таких принципів. У сучасній науці теорії держави і права та галузевих правових науках загально визнаним є існування окремих міжгалузевих правових інститутів. Існування ж таких правових інститутів зумовлює і застосування індивідуальних, властивих лише таким інститутам принципів, зокрема і інституту принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

Принципи інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення дають

зможу розкрити сутність такої правової категорії, охарактеризувати особливості та вирішити питання визначення органу, який вправі розглядати конкретні види справ про адміністративні правопорушення.

Отже, принципи підвідомчості справ про адміністративні правопорушення — це закріплені у нормах права основоположні ідеї, засади, які відображають особливості визначення та розмежування повноважень по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення між різними юрисдикційними органами, їх посадовими особами.

На підставі вище викладеного визначення принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення можна виокремити ознаки, яким повинен відповідати кожен із принципів забезпечення даного інституту, а саме:

- принципи повинні мати нормативне закріплення, адже в разі коли вони не отримують нормативного закріплення, вони залишаються моральними, політичними категоріями та не виконують своїх функцій;

- принципи підвідомчості справ про адміністративні правопорушення формуються на основі загально-правових принципів та також узгоджуються з принципами адміністративного та адміністративного процесуального права. Проте, при визначенні системи таких принципів не можна автоматично переносити принципи згаданих галузей права на діяльність юрисдикційних органів по розмежуванню компетенції по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення, а враховувати особливості їх прояву щодо забезпечення підвідомчості у адміністративно-деліктних відносинах;

- до принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення слід відносити лише ті нормативні засадничі ідеї, які визначають загальні та найбільш важливі аспекти визначення інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, характеризують особливості функціонування даного інституту у адміністративно-деліктному праві;

- принципи підвідомчості справ про адміністративні правопорушення повинні розглядатися у системі та бути взаємопов'язаними і взаємообумовленими між собою.

З метою більш повного висвітлення сутності принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення необхідно розглядати окремі з них у контексті їх органічного взаємозв'язку.

Проаналізувавши нормативні та літературні джерела можна виокремити ще ряд принципів функціонування інституту підвідомчості юридичних справ, до них, на нашу думку, можна віднести принципи, які не відображені у адміністративно-деліктному законодавстві, проте відображають основні засади та особливості підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

Найбільш спірним є принцип загальної підвідомчості справ органам судової гілки влади, який визначає пріоритетність правосуддя перед органами адміністративної юрисдикції при вирішенні юридичних справ. На нашу думку, даний принцип наділення судів компетенцією по розгляду та вирішенню усіх справ про адміністративні правопорушення позбавляє адміністративну відповідальність її особливості. Як зазначає Д. Лук'янець — цей принцип позбавляє підвідомчість справ про адміністративні правопорушення «адміністративності», що є непотрібним ні з наукової, а ні з практичної точки зору. У ситуації відсутності достатнього нормативного регулювання інституту підвідомчості та підвідомчості справ про адміністративні правопорушення зокрема, саме судові органи можуть заповнити прогалини в законодавстві та акцентувати увагу юрисдикційних органів на застосуванні принципів підвідомчості справ про адміністративні правопорушення шляхом єдиного судового тлумачення та застосування відповідних правових норм. Така діяльність судових органів, безумовно, сприяла б

підвищенню ефективності юрисдикційних органів у галузі розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

На противагу принципу загальної підвідомчості справ органам судової гілки влади у чинному адміністративному деліктному законодавстві домінуючим є принцип підвідомчості справ несудовим державним органам, відповідно до якого до підвідомчості державних органів виконавчої гілки влади чинним законодавством можуть бути віднесені виключно справи, які виникають з публічно-правових відносин, у тому числі адміністративно-деліктних.

Принцип, який опосередковано відображений у законодавстві про адміністративні правопорушення - принцип територіальності [11, с. 242], що виявляється у тому, що на законодавчому рівні повинні закріплюватися поширення повноважень певних юрисдикційних органів та їх посадових осіб по розгляду справ про адміністративні правопорушення на певні території, які, як правило, повинні співпадати з територією адміністративно-територіальних одиниць, за винятком випадків, коли розгляд справи здійснює орган так званої «вузько спеціалізованої» підвідомчості, (наприклад, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері карантину рослин чи у сфері захисту рослин (ст. 238-2 та 238-4 КУпАП)).

Вагома роль у вирішенні питання підвідомчості юридичних справ відведена принципу спеціалізації, при цьому спеціалізацію слід тлумачити як єдність взаємообумовлених факторів, яка проявляється, по-перше, у звуженні сфери людської діяльності, обмеження функціональних параметрів, по-друге - в концентрації, мобілізації її зусиль в строго визначеному напрямку, що в сукупності дозволяє швидше, якісніше і з найменшими витратами вирішувати багато поставлених завдань. Принцип, який притаманний процесу-альним галузям права - принцип предметної спеціалізації кореспондує адміністративно-деліктному принципу предметної спеціалізації при визначенні підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, який полягає у тому, що при визначенні підвідомчості слід враховувати категорію справи та фахову підготовку осіб, які здійснюватимуть розгляд справи.

Науковцями у сфері адміністративного деліктного права відзначають принцип субсидіарності [12, с. 292], який можна сформулювати таким чином: якщо ресурси одного суб'єкта недостатні для виконання тих чи інших функцій, досягнення певних цілей, інший суб'єкт доповнює його ресурси своїми до необхідного і достатнього рівня, або бере на себе виконання його функцій. Виконання функцій органів виконавчої влади по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення судами і є проявом принципу субсидіарності. В окремих випадках це може виступати аргументом з метою забезпечення неупередженості у вирішенні справи, а в окремих випадках необхідними є досвід, кваліфікація та правова освіченість суддів при оцінці адекватності деяких видів адміністративних стягнень характеру протиправних діянь. Проте, обов'язковим у такому випадку є окреслення чітких критеріїв, за якими буде визначатись підвідомчість справ про адміністративні правопорушення саме судам.

Суттєву роль у розгляді справ про адміністративні правопорушення відіграє публічність. У традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі публічність тлумачать як обов'язок адміністративного органу розглядати та розв'язувати справи від імені держави або територіальної громади, з урахуванням публічних інтересів. [11, с. 201] Принцип публічності [9, с.153] у визначенні підвідомчості юридичних справ проявляється зокрема при розгляді справ про адміністративні правопорушення, саме у законодавчому визначенні чіткого, вичерпного переліку органів та посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Д. Бахрах також виокремлює один дуже важливий, на нашу думку, принцип забезпечення інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. На думку

автора, у провадженнях по більшості справ про адміністративні правопорушення одні владні органи або їх посадові особи уповноважені збирати та перевіряти інформацію, інші – аналізувати її та приймати рішення у справі, треті – розглядати скарги на такі рішення. [13, с.49-50] Така «естафета», як зазначає Д. Бахрах, особливо характерна для юрисдикційних процесів. В цілому така точка зору є слушною, проте вважаємо за необхідне додати, що така «естафета» владних повноважень суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення є важливим принципом для забезпечення належного функціонування інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Окрім того, за умов реформування адміністративного деліктного права особливої ваги набуває питання так званої «постадійної» підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та навіть питання підвідомчості при здійсненні окремих юридично значимих дій окремими уповноваженими органами та посадовими особами.

Висновки. В адміністративному деліктному праві існує наступна система принципів підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення: принцип загальної підвідомчості справ про адміністративні правопорушення органам судової влади; принцип підвідомчості справ про адміністративні правопорушення несудовим державним органам, їх посадовим особам; принцип територіальності при визначенні підвідомчості справ про адміністративні правопорушення; принцип предметної спеціалізації суб'єктів, уповноважених розглядати адміністративно-деліктні справи, при визначенні підвідомчості справ про адміністративні правопорушення; принцип публічності визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2 т.: Т. 1, Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1972,- с.102
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: Навч. Посібник. Вид. 3-є, змінене і доповнене. – К.: ІСДО, 1995. – 172с.
3. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація / А.М. Колодій // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – с.43
4. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К., 1998.-с.27.
5. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: Монографія / О.О. Уварова. – Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. – с.38-39.
6. Котюргин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции [Текст] : лекция / С. И. Котюргин. – Томск : Науч.-исслед. и ред.-издат. группа, 1973. –с.31.
7. Додин Е.В. Административная деликтология. Курс лекций. – Одесса: АО БАХВА, 1997. – 115 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 томах / Ред. колегія: В.Б. Авер'янова. – К., 2004. – Том 1: Загальна частина.- 584с.
9. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права /Т.О. Коломоєць, П.О. Баранчик – Запоріжжя: поліграфічний центр «Сору Art», 2012. – 203с.
10. Осипов Ю. К. Принципы процессуально-правового института подведомственности юридических дел //Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1986.-с.5.
11. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – с.242.
12. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2006. –с.292.
13. Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права.- 2005. - №4 – с.49-50.