

С. С. Василів

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
ст. викл. кафедри цивільного права та процесу

СУБ'ЄКТИ, УПОВНОВАЖЕНІ РОЗГЛЯДАТИ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

© Василів С. С., 2016

Розглянуто систему суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. На основі аналізу чинного законодавства про адміністративні правопорушення автор визначає поняття суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, та виокремлює їхні особливості. Запропоновано основні шляхи оптимізації, реформування системи суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, суб'єкти, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

С. С. Васильив

СУБЪЕКТЫ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ РАССМАТРИВАТЬ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Рассматривается система субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. На основе анализа действующего законодательства об административных правонарушениях автор определяет понятие субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и выделяет их особенности. Предложены основные пути оптимизации, реформирования системы субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Ключевые слова: подведомственность дел об административных правонарушениях, субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

S. S. Vasyliv

SUBJECT AUTHORIZED TO CONSIDER CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES: CONCEPT AND TYPES

In the article the system of entities authorized to consider cases on administrative offences. Based on the analysis of the current legislation on administrative offences author defines the notion of entities authorized to consider cases on administrative offences and singled out their features. The author proposed main ways of optimizing, reforming the entities authorized to consider cases on administrative offences.

Key words: jurisdiction of cases on administrative offences, subjects authorized to consider cases on administrative offences.

Постановка проблеми. Особливу увагу в сучасній науці адміністративного права привертають проблеми системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, та розподілу повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення між окремими суб'єктами, посадовими особами цих суб'єктів. Значущості це питання набуло в контексті адміністративної реформи в Україні та оновлення адміністративно-деліктного (проступкового) законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції висвітлено у працях провідних українських науковців у галузі адміністративного права: Ю. Битяка, В. Богуцького, І. Голосніченка, Е. Демського, Е. Додіна, Л. Ковалю, А. Комзюка, В. Колпакова, Ю. Битяка, Д. Лук'янця, О. Остапенка, В. Перепелюка. Серед найзначущіших праць треба відзначити цікаві дисертаційні та монографічні праці таких науковців, як Л. Анохіна, О. Банчук, О. Горбач, А. Іванищук, Т. Коломоєць, І. Личенко, М. Лошицький, Р. Миронюк, І. Голосніченко, М. Смокович, Г. Супрун.

Мета статті – на основі аналізу наукових праць, чинного законодавства про адміністративні правопорушення дослідити систему суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначити поняття таких суб'єктів.

Виклад основних положень. Термін «суб'єкт» (від лат. «*subjectum*») означає особу або організацію, яка є носієм певних прав та обов'язків [1, с. 1211]. Українське адміністративно-деліктне законодавство не закріплює поняття суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, проте у адміністративно-деліктному законодавстві окремих держав закріплене поняття таких органів. Наприклад, Закон Республіки Словенія «Про проступки» від 12.12.2002 р. визначає, що проступкові органи – це органи управління й інші державні органи, інші носії публічних повноважень, які здійснюють нагляд за виконанням законів та постанов, які стосуються проступків, органи місцевого самоврядування, які за окремими нормативно-правовими актами є відповідальними за проступки [2, с. 478].

Проте у науці адміністративного права є певні теоретичні напрацювання з цієї проблематики.

Так, Л. Анохіна, характеризуючи систему органів адміністративної юрисдикції, визначила поняття суб'єктів адміністративної юрисдикції, бо саме воно, на думку науковця, є узагальнювальним та охоплює органи та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. А саме: суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи держави та їх посадові особи, а також органи місцевого самоврядування та їх внутрішні, колегіальні, організаційні структури (адміністративні комісії), що діють у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та прийняттям відповідного правозастосовного акта [3, с. 6–7].

Іншу позицію обстоює В. Колпаков, який окреслює суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції як учасників провадження у справах про адміністративні проступки, які виконують покладені на них державою обов'язки щодо порушення, розслідування, розгляду, прийняття рішення, виконання рішення у таких справах [4, с. 384].

Подібну думку висловлює Р. Миронюк у дисертаційному дослідженні, характеризуючи поняття «орган адміністративно-деліктної юрисдикції» та визначаючи його як суб'єкта публічної адміністрації або уповноваженого ним органу, який відповідно до законодавства наділений комплексом повноважень щодо застосування заходів адміністративної відповідальності до фізичної чи юридичної особи у разі вчинення останніми адміністративного правопорушення (делікту) [5, с. 14]. Вважаємо, що таке визначення є надто широким, адже автор до системи органів адміністративної юрисдикції зараховує не лише органи, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, але й органи, що уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, та органи, які здійснюють контроль та нагляд за розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, суб'єктом, який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, є орган (особа), який виступає учасником адміністративних процесуальних відносин та наділений державою повноваженнями з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Суб'єкти адміністративної юрисдикції становлять єдину систему, за допомогою якої будь-які справи про адміністративні правопорушення вирішуються за загальними правилами, встановленими

державою, а особливості цієї системи зумовлені різноманіттям адміністративних правопорушень [6, с. 366].

Дослідивши історичні аспекти формування та розвитку органів, які наділені повноваженнями у сфері адміністративних деліктів, можна дійти висновку, що нині система та види цих органів є надто кількісно великими та не завжди ефективними, а тому дослідження системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, необхідно починати з визначення сутності юридичної основи системи.

Проаналізувавши визначення, запропоновані у тлумачних словниках, та узагальнивши їх, систему можна окреслити як множинність взаємопов'язаних складових, яка існує як ціле і, водночас, взаємодіючи з іншими зовнішніми чинниками, залишається відокремленою від них. Можна назвати такі характерні риси системи:

- будь-яку систему слід розглядати як єдність, цілісність певних елементів;
- система передбачає взаємозалежність її елементів, складових та відсутність інстанційної підлеглості;
- як зауважує А. Коротких, цільова спрямованість як окремих елементів, так і системи загалом єдина і полягає у дотриманні імперативних приписів у визначеній сфері правовідносин; [7, с. 78];
- належне функціонування системи можливе за умови належного функціонування усіх її елементів;
- цілі, правила функціонування системи та її елементів повинні бути єдиними.

До таких особливостей системи суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, треба зарахувати, передусім, значну кількість таких суб'єктів та їх неоднорідність. Безперечно, результативність правоохоронної діяльності залежить не лише від нормативної регламентації, але й від належної організації системи органів, які уповноважені здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення, а різноманітність та множинність адміністративних правопорушень зумовлює відповідну побудову системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

М. Завальний до особливостей підвідомчості справ про адміністративні правопорушення зараховує ще й швидкість реагування на правопорушення, тобто застосування скорочених строків розгляду справ, та профілактичну спрямованість адміністративно-деліктної юрисдикції [6, с. 366–367]. Забезпечити швидкість реагування на правопорушення можливо лише за наявності широкої мережі органів, які б компетентно та оперативно здійснювали розгляд справ про адміністративні правопорушення.

Множинність та різноманітність органів – не єдина особливість системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Ще однією її особливістю є неоднорідність суб'єктів адміністративної юрисдикції. Так, одні суб'єкти створені спеціально для здійснення функції розгляду та вирішення адміністративно-деліктних справ, для інших виконання цих функцій не є єдиним завданням, а одним з багатьох. Проте усі суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, об'єднані реалізацією спільних завдань, що сформулював законодавець у статті 245 КУпАП, До таких завдань зараховані своєчасність, всебічність, повнота та об'єктивність з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точно відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а тим самим – запобігання правопорушенням, зміцнення законності.

Л. Попов та А. Шергін зазначають, що особливістю системи органів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, є специфічний принцип побудови такої системи, а саме територіально-галузевий принцип. Така побудова системи суб'єктів адміністративної юрисдикції зумовлена необхідністю забезпечити захист суспільних відносин від адміністративних правопорушень на усій території держави, а також боротьбу з ними в окремих галузях управління. Отже, на думку авторів, у системі суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, можна виділити дві основні підсистеми: територіальну і галузеву [8, с. 141–142].

Поєднання територіальних та галузевих начал у формуванні досліджуваної системи видається правильним, адже цим гарантоване охоплення юрисдикційним захистом охоронюваних за допомогою адміністративних стягнень відносин у сфері державного управління як в межах усіх адміністративно-територіальних одиниць, так і в межах окремих галузей.

Проте, як слушно зауважує І. Личенко, сукупність органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, прийнято називати системою [9, с. 88–89], хоча про їх системність можна говорити з великою часткою умовності, оскільки, по-перше, ці органи переважно не зв'язані єдиним керівним і координаційним центром, по-друге, усі вони характеризуються неоднорідністю та доволі істотно різняться у компетентному розумінні.

Характеризуючи неоднорідність органів адміністративної юрисдикції, Е. Демський класифікує їх за: а) правовою природою утворення – органи судової влади; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; б) цілями утворення – органи, які утворені виключно для здійснення адміністративно-деліктної юрисдикції, та органи, створені для адміністративно-деліктних юрисдикційних, а також інших функцій; в) безпосередньою компетенцією, яка встановлюється законодавцем та закріплюється у нормативно-правових актах щодо кожного органу зокрема [10, с. 85].

За структурою повноважень суб'єкти, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, у науковій літературі поділяються на органи: а) територіальної компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративно-каральну юрисдикцію у межах адміністративно-територіальної одиниці; б) галузевої компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративну юрисдикцію у межах галузі управління [6, с. 366–367].

Законодавець у статті 213 КУпАП загально окреслює систему органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а саме: справи про адміністративні правопорушення розглядаються: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на це КупАП, та галузевими органами, які визначені відповідними статтями КУпАП.

У науці адміністративно-деліктного права немає єдиного бачення ролі громадських формувань у розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Так, Р. Миронюк пропонує розширити та конкретизувати повноваження трудових колективів та громадських формувань щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів громадського впливу [11, с. 635–637].

Чинне адміністративно-деліктне законодавство передбачає можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності та передавання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу (ст. 21 КУпАП). При цьому законодавець чітко визначає перелік складів правопорушень, у разі вчинення яких можливе застосування заходів громадського впливу (ч. 2 ст. 21 КУпАП). Проте таку діяльність громадських організацій або трудових колективів не можна вважати адміністративно-юрисдикційною, адже ці суб'єкти не мають права застосовувати адміністративні стягнення за наслідками розгляду справи, а лише заходи громадського впливу, перелік яких законодавством про адміністративні правопорушення не визначений.

Натомість О. Банчук категорично заперечує можливість громадських організацій чи інших організацій населення, не пов'язаних з державою, та окремих представників громадянського суспільства виступати від імені держави, а тим більше вирішувати питання про адміністративно-деліктну відповідальність [2, с. 272].

Вважаємо слушною таку позицію, а саме – розгляд справ про адміністративні правопорушення може бути підвідомчим і недержавним організаціям, але лише за умови делегування їм функцій публічної адміністрації відповідно до закону. Так, застосування заходів виховного впливу до неповнолітніх можуть здійснювати інституції громадянського суспільства у випадках вчинення неповнолітніми особами правопорушень, що не становлять значної суспільної небезпеки. До таких стягнень можна зарахувати: відвідування бесід, занять у психолога, відвідування занять з подолання наркотичної, алкогольної чи іншої залежності, психологічні сімейні бесіди та конференції, тимчасове перебування у центрах медико-соціальної реабілітації тощо.

Останнім часом у науці адміністративного права особливої актуальності набула проблема законодавчого зменшення, звуження кола суб'єктів, яким були б підвідомчі справи про адміністративні правопорушення. Так, у своєму дисертаційному дослідженні Р. Миронюк визначає основні напрями оптимізації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Зокрема, він зазначає, що слід відмовитися від «механічного» скорочення системи цих суб'єктів, насамперед позбавлення повноважень щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення тих органів, які не наділені контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері суспільних відносин, на які посягає правопорушення [11, с. 636–638]. Підтримуємо цю позицію, адже оптимізація повинна передбачати зміни у системі на засадах функціонального та міжгалузевого принципів.

А. Комзюк визначає такі основні напрями розвитку системи органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: зміна загальних її розмірів (оптимальна мінімізація суб'єктів); усунення дублювання у процесі діяльності; обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати «найрепресивніші» заходи адміністративного стягнення [12, с. 624–625].

Р. Миронюк доповнює перелік, а саме наголошує на необхідності вироблення та затвердження єдиних кваліфікаційних вимог до посадових осіб органів, які уповноважені розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення; позбавлення повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення інспекторського складу контрольно-наглядових органів, які не мають відповідної правової підготовки та в посадових інструкціях (функціональних обов'язках) яких не передбачено таких повноважень [11, с. 636–638]; усунення ієрархії внутрішньовідомчого контролю за діяльністю посадової особи, яка наділена повноваженнями щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а залишення виключно судового контролю за законністю такої діяльності у порядку оскарження та опротестування прийнятого рішення [5, с. 27–28].

Висновки. Система органів адміністративної юрисдикції, безперечно, потребує оновлення, але її зміни не повинні полягати у скороченні переліку таких органів та посадових осіб. Реформування (або оптимізація, саме такий термін якнайкраще характеризує процес реформування системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення) повинно ґрунтуватися на певних принципах (засадах). До них необхідно зарахувати такі: тільки законодавче визначення системи органів, посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; скорочення переліку органів та посадових осіб, до підвідомчості яких належить розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення, з виключенням їх; збереження судової підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також нормативне визначення правил виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ; запровадження чіткої спеціалізації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення; наділення повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення переважно тих органів, які наділені контрольними, наглядовими, ревізійними функціями щодо правовідносин, на які посягає правопорушення; визначення загальних правил щодо підвідомчості розгляду справ посадовим особам органів адміністративної юрисдикції, а також відсторонення посадових осіб, освітньо-фаховий рівень яких не гарантуватиме повноту, всебічність та об'єктивність розгляду справи, а як наслідок – законність прийнятих ними рішень; законодавче визначення повноважень громадських організацій щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, які вчинили неповнолітні особи, за умови делегування їм таких повноважень органами адміністративної юрисдикції.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с. 2. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упор. О. А. Банчук] ; Центр політико-правових реформ. – К. : [Центр політико-правових реформ], 2007. – 912 с. 3. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

юрід. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. С. Анохіна. – Харків, 2001. – 21 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. 5. Миронюк Р. В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Миронюк. – К., 2014. – 45 с. 6. Завальний М. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження [Електронний ресурс] / М. В. Завальний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 366–371. 7. Коротких А. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку / А. Коротких // Публічне право. – 2013. – № 3(11). – С. 77–84. 8. Попов Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность: сущность, применение и эффективность административных взысканий / Попов Л. Л., Шергин А. П. – Л.: Наука, 1975. – 250 с. 9. Личенко І. О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів / І. О. Личенко. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с. 10. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. 11. Миронюк Р. В. Окремі напрямки оптимізації системи суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції [Електронний ресурс] / Р. В. Миронюк // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 635–638. 12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «ІнЮре», 2002. – 668 с.

REFERENCES

1. Velykyy tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi. – K.; Irpin, VTF «Perun», 2002. 1440 p. 2. Banchuk O. A. Administratyvne deliktne zakonodavstvo: zarubizhnyy dosvid ta propozytyi reformuvannya v Ukrayini [Administrative tort law international experience and demand reforms in Ukraine] Tsentrl polityko-pravovykh reform.. Kyiv, 2007. 912 p. 3. Anokhina L. S. Sub"yekty administratyvnoyi yurysdyktsiyi v Ukrayini. Avtoref. dys. na zdobuttya naukovoho stupenya kand. yuryd. nauk. [The subjects of administrative jurisdiction in Ukraine] Kharkiv, 2001. 21 p. 4. Kolpakov V. K. Administratyvno-deliktnyy pravovyy fenomen (Administrative tort legal phenomenon) Kharkiv, Yurinkom Inter, 2004. 528 p. 5. Myronyuk R. V. Sub"yekty administratyvno-deliktneho protsesu [Subjects administrative tort process] Avtoref. dys. na zdobuttya naukovoho stupenya doktora yuryd. nauk. Kyiv, 2014. 45 p. 6. Zaval'nyy M. V. Orhany vnutrishnikh sprav yak sub"yekt administratyvno-deliktneho provadzhennya [The Police as an administrative tort proceedings], Forum prava. 2011. Vol. 1. 366. 371 p. 7. Korotkykh A. Systema sub'yektiv administratyvnoyi yurysdyktsiyi v Ukrayini ta perspektyvy yiyi rozvytku [The system of administrative jurisdiction in Ukraine and prospects of its development] Publichne pravo. 2013. Vol. 3(11). 77–84 p. 8. Popov L. L., Shergin A. P. Upravlenie. Grazhdanin. Otvetstvennost': sushhnost', primeneniye i jeffektivnost' administrativnykh vzyiskaniy [Control Citizen Responsibility the nature use and effectiveness of administrative penalties]. Izdatel'stvo «Nauka». Leningrad. 1975. 250 p. 9. Lychenko I. O. Administratyvna vidpovidal'nist' posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Administrative responsibility of officials of local government] L'viv. 2012. 160 p. 10. Dem's'kyy E.F. Administratyvne protsesual'ne pravo Ukrayiny [Administrative Procedural Law of Ukraine] Kyiv. Yurinkom Inter. 2008. 496 p. 11. Myronyuk R. V. Okremi napryamky optymizatsiyi systemy sub'yektiv administratyvno-deliktnoyi yurysdyktsiyi [Some areas of system optimization of administrative tortious jurisdiction] Forum prava. 2012. Vol. 1. 635–638 p. 12. Vykonavcha vlada i administratyvne pravo (The executive and administrative law). Kyiv. Vydavnychyy Dim «InYure». 2002. 668 p.