

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті автором досліджуються теоретичні основи розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. Автором окреслено основні проблеми визначення та розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, а також розглянуто питання, пов'язані з розмежуванням підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. Автор аналізує регламентацію визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення з урахуванням об'єкта та суб'єкта адміністративного правопорушення, території вчинення правопорушення, суспільної небезпеки та шкоди від вчиненого адміністративного правопорушення, санкції, яку передбачено нормою за вчинення певного правопорушення, та іншого.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, підвідомчість, розмежування підвідомчості.



**Василів Соломія
Степанівна**

*асистент кафедри
цивільного права
та процесу
Навчально-наукового
інституту права та
психології
Національного
університету
«Львівська
політехніка»*

Конституція України проголосила Україну демократичною державою, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи. Чинний у державі механізм реагування на адміністративні правопорушення, ще не гарантує повною мірою оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб і одночасно виключає будь-які прояви беззаконня і свавілля щодо громадян з боку осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Серед заходів адміністративного впливу, які застосовуються до правопорушників, особливе місце займає адміністративна відповідальність, оскільки саме вона виражає негативну державну оцінку вчиненого діяння. Тому важливе значення має проблема удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, а саме органів і осіб відповідних посадових категорій, правомочних розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Зазначену проблему однак неможливо вирішити без аналізу теоретичних і практичних проблем, що стосуються визначення правового статусу суб'єктів, які здійснюють розгляд справ про адміністративні

правопорушення, а також розмежування їх повноважень.

Реформування адміністративного законодавства України зумовило не лише розширення нормативної бази, але і зростання кількості адміністративних справ, що потребують вирішення шляхом їх розгляду уповноваженими на це органами (посадовими особами). Різноманітність суспільно небезпечних і шкідливих деліктних посягань передбачає необхідність існування розгалуженої системи суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та приймати за ними рішення. З урахуванням цього актуальною є потреба у правовому регулюванні діяльності вказаних суб'єктів у сфері адміністративної юрисдикції, особливо в частині визначення та розмежування підвідомчості розгляду справ [1, с. 186–187]. Аналіз наявних теоретичних напрацювань, що стосуються підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, вимагає більш поглибленого їх дослідження в частині співвідношення з такими правовими категоріями, як компетенція та юрисдикція.

Аналіз низки наукових праць, присвячених розгляду проблем підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, зокрема таких вчених, як Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Банчук, О. Кузьменко, А. Комзюк, Д. Лук'янець, Ю. Осипов, О. Шергін, О. Якимов, які розглядали питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, дає змогу більш детально з'ясувати теоретичні аспекти визначення та розмежування

підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Мета цієї статті – на підставі аналізу наукових праць, чинного законодавства про адміністративні правопорушення з'ясувати основні проблеми розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та критерії визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Доцільно також розглянути питання теоретичного розмежування інституту підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та інших інституцій адміністративного деліктного права.

У статті 213 КУпАП визначено перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, проте він не є вичерпним і може доповнюватися за рахунок інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. Це свідчить про потребу більш змістовної уніфікації норм, які регулюють питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. В юридичній літературі відсутня єдина точка зору щодо обмеження переліку органів (посадових осіб), яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення [2, с. 10].

Підвідомчість слід розглядати як правовий засіб регламентації розподілу повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення між окремими органами (посадовими особами), нормативне закріплення яких дає змогу уникнути, щоправда неостаточно, їх «дублювання». Негативним наслідком такого явища може бути «конкуренція» між окремими органами чи посадовими особами

в частині реагування на один і той же факт правопорушення або, навпаки, нереагування, вказуючи на повноваження один одного в розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Як приклад можна навести підвідомчість адміністративним комісіям справ про адміністративні правопорушення, що передбачені ст. 111 КУпАП «Порушення правил безпеки польотів» або ст. 99 КУпАП «Порушення Правил охорони електричних мереж», які б доцільно було б віднести до виключної компетенції спеціалізованих органів виконавчої влади, оскільки розгляд таких справ потребує не лише оперативності та об'єктивності розгляду, але й фаховості осіб, які здійснюють їх розгляд.

З цієї метою необхідно чітко позначити критерії розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. Це створить можливість щодо узгодження правових норм, що регламентують застосування підвідомчості та мінімізують виникнення колізій і прогалин, що впливають на функціонування зазначеного інституту адміністративної відповідальності.

До причин визначення і розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення слід віднести насамперед недосконалість нормативного визначення правил підвідомчості, неузгодженість процесуальних норм, що встановлюють правила підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, а також недотримання законодавцем комплексного підходу при встановленні відповідних правил. Треба

вказати, що правила визначення підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення повинні враховувати комплекс функцій, які здійснюються владним органом, що розглядає справу, завдання, покладені на нього, методи його діяльності, а також специфіку предмета, об'єкта і суб'єктного складу справи про адміністративне правопорушення.

Слід звернути увагу на недостатність теоретичних розробок цього правового інституту в цілому, відсутність досліджень питання про співвідношення суміжних за своєю правовою природою категорій «підвідомчість», «компетенція», «юрисдикція», «підсудність» [4, с. 7–8, 11].

Слід відзначити, що чисельність суперечок про підвідомчість зумовлена передусім динамікою розвитку правовідносин, предметом правового регулювання різних галузей права. Проте причинами виникнення колізій підвідомчості, а також суперечок про підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, на наш погляд, ніяк не мають бути чинники суб'єктивного характеру, спричинені низькою якістю законодавчої техніки або некомпетентністю посадових осіб, що здійснюють юрисдикційну діяльність.

У сучасній правотворчій практиці сформувалося два основних засоби законодавчого визначення кола підвідомчих тому чи іншому уповноваженому органу справ про адміністративні правопорушення [3, с. 134–135].

З одного боку, законодавець може викласти в законі загальну характеристику підвідомчих конкретному органу юридичних справ, наділивши

одночасно з тим цей компетентний орган правом самостійно вирішувати питання про наявність або, навпаки, відсутність у нього повноважень у кожній конкретній справі (наприклад, положення ст. 15–17 Цивільного процесуального кодексу України).

З іншого боку, коло підвідомчих тому чи іншому органу справ може визначатися за допомогою прямого перерахування таких справ у законі (наприклад, положення Глави 17 КУпАП).

Обидва засоби вимагають пильної уваги та дослідження, оскільки кожен з них, безумовно, вирізняючись своїми перевагами, характеризується і низкою недоліків, що спричиняють виникнення проблем розмежування підвідомчості юридичних справ між різними органами суміжної компетенції.

Перший спосіб визначення правил підвідомчості (переважно це стосується судової підвідомчості) створює низку труднощів у розподілі юридичних справ всередині єдиної юрисдикційної системи (насамперед усередині судової системи між судами загальної юрисдикції та спеціалізованими судами).

Що ж стосується другого засобу визначення підвідомчості юридичних справ, то відзначимо, що нормативне перерахування підвідомчих компетентному органу справ частково зменшує ризик свавілля цього органу і його посадових осіб у здійсненні покладених на них законом повноважень. Пояснюється це тим, що прийняття справи до провадження органу або його посадової особи в такому разі законом не поставлено в за-

лежність від оцінки певної юридичної справи як підвідомчої певному органу (посадовій особі) самим цим органом (посадовою особою). Іншими словами, сам орган або його посадова особа самостійно не вирішує питання про наявність або відсутність у нього компетенції на розгляд і вирішення конкретної юридичної справи.

У науковій літературі висловлюється погляд про необхідність з метою мінімізації випадків виникнення розбіжностей з приводу визначення і розмежування підвідомчості юридичних справ, визначати підвідомчість за допомогою нормативного поєднання двох вищезгаданих засобів [3, с. 134–135].

Безумовно, передача всіх справ у відання єдиного органу чи однієї системи органів позбавить весь юридичний процес у цілому всіх тих переваг, які можна виділити, вдаючись до використання різних форм розгляду юридичних справ. Окрім того, якщо й обговорювати таку передачу справ, то слід зауважити, що вона неодмінно вимагатиме розробки та встановлення єдиного порядку розгляду справ незалежно від їх правової природи, рівня складності, властивостей суб'єктного складу. Така ситуація можлива лише за умови вирішення всіх справ, зокрема про адміністративні правопорушення, загальними чи спеціалізованими судами, що видається неможливим і необґрунтованим, незважаючи на загальну тенденцію в науковій літературі щодо необхідності доповнення каталогу справ про адміністративні правопорушення, що підлягають розгляду виключно судами [1, с. 272; 5, с. 292].

До об'єктивних критеріїв розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення слід віднести: об'єкт адміністративного правопорушення; суб'єкт адміністративного правопорушення; територію вчинення правопорушення; суспільну небезпеку та шкоду від учиненого адміністративного правопорушення; санкцію, передбачену нормою за вчинення певного правопорушення.

Правильне визначення підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення залежить насамперед від визначення об'єкта адміністративного правопорушення (як загального, так і безпосереднього), проте специфіка правовідносин, на які здійснюється посягання, не завжди дає змогу визначити підвідомчість справи, оскільки є можливим дублювання повноважень різних органів. Наприклад, справи про адміністративні правопорушення передбачені ст. 120 КУпАП «Порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті», їх розгляд можуть здійснювати як спеціалізовані державні органи – органи пожежного нагляду, так і органи залізничного, морського і річкового, повітряного транспорту (ст. 223–228 КУпАП).

Суб'єкт вчинення адміністративного правопорушення є важливим критерієм визначення правопорушення в разі вчинення правопорушення неповнолітньою особою (ст. 221 КУпАП), іноземним громадянином чи особою без громадянства (ст. 16 КУпАП).

Територіальний критерій підвідомчості визначає територіальну при-

належність справ про адміністративні правопорушення, адже, за загальним правилом, справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем їх вчинення чи місцем проживання правопорушника.

В окремих випадках, виходячи з суспільної значущості, складності справи, законодавець повинен визначати так звану «ієрархічну» підвідомчість, тобто випадки, коли справу слід передавати на розгляд вищому органу чи надавати йому право брати до свого провадження справи в нижчих органах. У системі органів внутрішніх справ така підвідомчість має часткову регламентацію (ст. 222 КУпАП).

У провадженні у справах про адміністративні порушення часто одні органи (посадові особи) вправі розслідувати справи, інші – розглядати їх і приймати постанови, треті – розглядати скарги на постанови. Тому в процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення актуальним є питання про постадійну, з урахуванням процедур розгляду, підвідомчість справ, а також підвідомчість при здійсненні окремих дій (хто надає відстрочку виконання постанови, складає протокол і т. ін.).

Визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення повинно віддзеркалювати співвідношення між конкретними справами про адміністративні правопорушення та визначеним у законодавстві органом (посадовою особою), який уповноважений відповідно до своїх повноважень здійснювати розгляд та вирішення справи, для чого важливою є чітка регламентація критеріїв визначення підвідомчості [6, с. 88].

На сьогодні існує потреба у правовому закріпленні критеріїв визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та послідовності визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, що унеможливило б «дублювання» в діяльності різних органів (посадових осіб) при розгляді справ.

Незважаючи на об'єктивно наявні труднощі у визначенні і розмежуванні підвідомчості, кожен владний орган, виконуючи покладені на нього завдання, повинен діяти в межах повноважень і не повинен втручатися в компетенцію інших органів. Таке розмежування – умова правомірності функціонування державного апарату.

До основних критеріїв розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення слід віднести: об'єкт адміністративного правопорушення; суб'єкт адміністративного правопорушення; територію вчинення правопорушення; суспільну небезпеку та шкоду від учиненого адміністративного правопорушення; санкцію, передбачену нормою за вчинення певного правопорушення.

Необхідним є чітке визначення не лише на теоретичному, але й нормативному рівні сутності суміжних за своєю правовою природою категорій «підвідомчість», «компетенція», «юрисдикція», «підсудність».

Список використаних джерел:

1. 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. – 10 с.

2. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. С. Анохіна. – Х., 2001. – 21 с.

3. Норкина Е. В. Совершенствование правил о подведомственности как одно из основных направлений совершенствования правовой защищенности правосубъектных лиц в государстве / Норкина Е. В. // Сборник тезисов науч. работ участников IV Междунар. граждан.-правовой науч. конф. студентов и аспирантов, 3–4 апреля 2009 г. – О.: «Феникс». 2009. – С. 134–136.

4. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел : учеб. пособие / Осипов Ю. К. – Мин-во высшего и среднего спец. образования РСФСР, Свердлов. Юрид. ин-т. – Свердловск : [б.в.], 1973. – 121 с.

5. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Лук'янець Д. М. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2006. – 367 с.

6. Личенко І. О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування : навч. посіб. для студентів вищих навч. закладів / І. О. Личенко. – Л.: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 160 с.

Васылив С. С. Теоретические основы разграничения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В статье автором исследуются теоретические принципы разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях. Автором

очерчены основные проблемы определения и разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях, а также охарактеризованных критериях разграничения подведомственности дел, об административных правонарушениях. Автор анализирует регламентацию определения подведомственности дел об административных правонарушениях с учетом объекта и субъекта административного правонарушения, территории совершения правонарушения, общественной опасности и вреда, от совершенного административного правонарушения, санкции, которая предусмотрена нормой за совершение определенного правонарушения и другое.

Ключевые слова: административное правонарушение, подведомственность, разграничение подведомственности.

Vasylyv S. S. Theoretical bases delimitation of jurisdiction to consider cases on administrative offenses.

In the article an author investigates theoretical principles of differentiating of jurisdiction of businesses about administrative offences. The author outlines the basic problems of definition and differentiating of jurisdiction of businesses about administrative offences, and also describes criteria of differentiating of jurisdiction of businesses, about administrative offences. The author defends the point of view about the necessity of normative regulation of definition of jurisdiction of businesses about administrative offences taking into account an object and subject of administrative offence, territory of feasant of offence, public danger and harm, from perfect administrative offence, approval which is foreseen as a norm for the feasant of certain offence, etc.

Key words: administrative offence, jurisdiction, differentiating of jurisdiction.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2014