

УДК 347.995

**О.М. МАРТИНОВА**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВООПОРУШЕННЯ**

*Ключові слова:* місцеві загальні суди, нормативно-правовий акт, адміністративне провадження, судочинство

Державне управління в будь-якій сфері діяльності, в тому числі – судовій, завжди здійснюється тільки на правовій основі, в суворій відповідності до чинного законодавства. Без нормативно-правових актів, які її регулюють, правова система держави втрачає своє регулююче призначення. Згідно Конституції України забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, а також розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, є загальнодержавним завданням (ст. 41 [1]). Забезпечення зазначеного конституційного положення здійснюється суддями місцевих загальних судів у чітко визначених процесуальних формах з дотриманням основних принципів юридичного процесу, тому нормативне визначення конституційних та інших законодавчих засад функціонування, а також адміністративно-процесуального статусу суддів місцевих загальних судів при розгляді справ про адміністративні правопорушення є на даний час надзвичайно актуальним питанням.

Зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності суддів на загальнотеоретичному рівні розглядали у своїх наукових працях О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.К. Блажко, І.П. Голосніченко, В.В. Денисенко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Я. Масленников, О.І. Миколенко, А.О. Михайлова, О.С. Павлова,

А.М. Позднишов, В.М. Скавронік, А.П. Шергін та інші вчені, однак дослідження питання нормативно-правового забезпечення діяльності суддів місцевих судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення є недостатньо розробленим. Процесуальна діяльність суддів, їх волевиявлення та компетенція завжди були нерозривно пов'язані з правом, на основі якого вони встановлюються і здійснюються. При цьому правовий аспект нормативних актів виражається, перш за все, в наступному:

- право бере участь у формуванні матеріального змісту волевиявлення судді;
- правові норми впливають на вибір конкретних рішень судді.

Взагалі під нормативно-правовим актом теорія держави і права розуміє засноване на законі одностороннє юридично владне волевиявлення повноважного суб'єкта влади з питань компетенції даного органу, спрямоване на встановлення правових норм або виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин із метою реалізації задач і функцій державного управління [2, с.211; 3, с.656].

Згідно пункту 1.4 наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», під нормативно-правовим актом слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [4].

В.К. Колпаков визначає правові акти як «владні, підзаконні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів» [5, с.36].

На нашу думку, наведені визначення потребують конкретизації відносно адміністративно-процесуальної діяльності суддів місцевих загальних судів. Так, під нормативно-правовими актами, що регламентують адміністративно-процесуальну діяльність суддів місцевих загальних судів, слід розуміти офіційні документи типового характеру, видані органами державної влади, згідно яких встановлюються обов'язкові правила необхідних або можливих дій суб'єктів адміністративного провадження з метою регулювання адміністративно-правових відносин в державі.

Отже, нормативно-правові акти, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність суддів місцевих загальних судів, мають певні ознаки: вони є законними; спираються на владні повноваження органів державної влади, а тому видаються у вигляді одностороннього юридично владного волевиявлення (тобто носять імперативний і загальнообов'язковий характер); визначають обов'язкові правила дій посадових осіб, фізичних і юридичних осіб; видаються виключно повноважним органом державного управління від імені держави, а тому носять офіційний характер, являючи собою юридичний різновид службових документів; оформлюються належним чином.

Слід зазначити, що адміністративне право є однією з найбільших галузей права України. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин, урегульованих за допомогою його норм. Водночас даній галузі права притаманні системність, цілісність і структурність, які обумовлюють предмет правового регулювання, мету, завдання і принципи адміністративного права. Різноманітність правових норм, які регламентують адміністративно-процесуальну діяльність суддів місцевих загальних судів, передбачає й різні джерела адміністративного права, під якими в юридичній науці розуміються акти правотворчості органів державної влади, що складаються з адміністративно-правових норм або навіть одного правила поведінки і регулює виконавчорозпорядчу діяльність [6, с.36]. За певними

критеріями їх можна поділити на нормативні акти органів законодавчої влади, органів виконавчої влади, а також затверджені зазначеними органами положення, статuti, нормативно-правові документи, що регулюють управлінську діяльність. Реалізація адміністративно-правових норм створює необхідні умови для утвердження законності у галузі державного управління, виникнення, виникнення адміністративно-правових відносин, їх зміни чи припинення [6, с.35].

Нормативно-правові акти, що регулюють адміністративно-процесуальну діяльність суддів місцевих загальних судів, вважається за доцільне класифікувати наступним чином:

- Конституція України;
- закони України;
- укази і розпорядження Президента України;
- акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади;
- постанови Пленуму Верховного Суду України;
- накази Державної судової адміністрації України;
- рішення Вищої ради юстиції;
- акти центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- рішення органів місцевого самоврядування;
- загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори.

Особливе місце серед загальних нормативно-правових актів займає Конституція України, яка має вищу юридичну силу, пряму дію та застосовується на всій території держави, при цьому чинне законодавство й інші нормативно-правові акти не повинні їй суперечити. У зв'язку з цим у ст.8 Основного закону проголошується: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ст.141 [1]). Отже, Конституція

Україні є базовим джерелом адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, під яким на практиці розуміється законодавство про адміністративні правопорушення, а також порядок провадження у відповідних справах [7, с.64].

Норми, закріплені в Основному Законі, безпосередньо мають адміністративно-правову спрямованість. Так, конституційне закріплення поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6 Конституції України), наділення суддів гарантіями незалежності й недоторканності (ст.126 Конституції України) сприяє зростанню ролі судової влади в захисті прав і законних інтересів громадян (ст.141 [1]). Деякі з норм, що містяться в Конституції України, являють собою загальні положення (принципи), якими судді місцевих загальних судів керуються в процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Відносно адміністративно-деліктної діяльності суддів місцевих загальних судів важливою є те, що розділ 8 Конституції України закріплює основні засади та принципи функціонування судової влади (ст.141 [1]). Слід відмітити, що положення Основного закону України мають пряму адміністративно-процесуальну направленість щодо визначення порядку провадження по справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, згідно ст.129 до них відносяться гласність судового процесу при дотриманні змагальності та рівності усіх його учасників перед законом і судом (ст.141 [1]). Охорона всіх форм власності також розглядається як одне із основних завдань законодавства про адміністративні правопорушення, що узгоджується із нормами Конституції України (ст.13), згідно з якими держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а всі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст.141 [1]).

Конституційно-правові норми розвиваються і конкретизуються в таких важливих адміністративно-правових актах, як закони. В демократичній державі вони повинні становити

головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя. Взагалі, адміністративне право належить до найменш систематизованих галузей системи права України. З одного боку, вказаний чинник пояснюється багатоманітністю предмета регулювання суспільних відносин адміністративного права, а з іншого - відсутністю належного впорядкування наявних адміністративно-правових норм. Тому на даний час однією з актуальних є проблема прискорення роботи щодо систематизації та кодифікації наявних адміністративно-правових актів.

Під систематизацією розуміють впорядкування та удосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення й викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів [8, с.14–15]. Оптимальним результатом проведення такої систематизації стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, але на відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин [9, с.150–151].

Слід відмітити, що одним із важливих напрямів систематизації норм адміністративного права є їх кодифікація. Вона має на меті впорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів через їх обробку та викладення за певною системою у вигляді збірників документів або у формі об'єднаних кодифікованих актів. Завдяки кодифікації з'являються нові комплексні акти (кодекси, статuti, положення) і водночас перестають існувати норми, що діяли до цього. Кодифікація має офіційний характер, тому її здійснюють державні органи, наділені відповідною компетенцією.

В Україні було проведено роботу з кодифікації адміністративно-правових актів, наслідком чого стало прийняття Кодексу України

про адміністративні правопорушення, який з численними доповненнями та поправками діє дотепер. Зазначений нормативний документ розвиває і конкретизує ряд конституційних правових норм. Наприклад, ст.3 Конституції України закріплює і гарантує права та свободи громадян, наголошуючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в державі найвищою соціальною цінністю (ст.141 [1]). Дана стаття знаходить свій розвиток в гл.1 КУпАП, в якій визначається, що завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст.1122 [10]). Так, ст.248 КУпАП закріплює засади рівності громадян під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, ст.249 передбачає відкритий розгляд справ про адміністративні порушення, ст.268 визначає права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності тощо (ст.1122 [10]).

Ще одним важливим кодифікованим нормативно-правовим актом, що регулює діяльність суддів місцевих загальних судів, є Кодекс адміністративного судочинства України, призначенням якого згідно ст.1 є визначення юрисдикції, повноважень судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до них та порядок здійснення адміністративного судочинства. П.1 ст.18 вказаного Кодексу регламентує наступну предметну підсудність місцевим загальним судам як адміністративним судам:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім

тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (ст.446 [11]).

Крім того, ст.20 Кодексу адміністративного судочинства України визначає інстанційну підсудність адміністративних справ: місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених цим Кодексом, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції (ст.446 [11]).

Серед законів, які регулюють адміністративно-юрисдикційну та адміністративно-деліктну діяльність суддів місцевих загальних судів в провадженні про адміністративні правопорушення, слід виділити Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Даний нормативний акт визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначає систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування і встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою і статусу суддів. Так, наприклад, стаття 8 зазначеного закону наголошує: «Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до підсудності якого



вона віднесена процесуальним законом. Суддя розглядає справи, одержані згідно з порядком розподілу судових справ, установленим відповідно до закону. На розподіл судових справ між суддями не може впливати бажання судді чи будь-яких інших осіб (ст.529 [12]).

Отже, вперше Закон України «Про судоустрій і статус суддів» об'єднав у собі майже всі норми щодо правового регулювання діяльності суду і суддів в Україні, здійснивши уніфікацію права, яке визначає їх статус і роль у державі. У зв'язку з прийняттям даного закону були визнані такими, що втратили чинність, Закони України «Про судоустрій України», «Про статус суддів» та «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України». Слід зазначити, що уніфікація норм зазначених законів є позитивним кроком, тому що кількість законів у державі прямо пропорційна ефективності їх дії в правовому та соціальному полі. Однак негативним аспектом цих змін є інші норми, які містяться в прикінцевих положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Ними вносяться суттєві зміни в цілу низку ключових нормативно-правових актів, і перш за все, в процесуальне законодавство.

Окрім загальних нормативних актів, судді місцевих загальних судів в своїй діяльності керуються низкою особливих правових документів, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення громадських відносин, що виникають в різних сферах державного управління, а іноді - визначають процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення. До таких нормативно-правових актів відносяться: Митний кодекс України, Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс України про надра, Лісовий кодекс України, Кодекс законів про працю України, *Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»* та інші офіційні документи.

Таким чином, правовими джерелами діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні в справах про адміністративні

правопорушення є широке коло загальних нормативних актів, а також особливих норм різних підгалузей права, які регулюють правові відносини в різних сферах державного управління. Одними із основних загальних законодавчих актів, якими керуються в своїй адміністративно-процесуальній діяльності судді місцевих загальних судів, є Конституція України та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Норми, які регулюють адміністративно-правові відносини в різних сферах державного управління, потребують систематизації, кодифікації, комплексного врегулювання, визначення загального порядку провадження в справах про адміністративні, що надасть можливість більш ефективно функціонувати органам судової влади, а також оптимізувати регулюючий вплив держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Основи держави і права : навч. посібник / Гусарев С. Д., Калюжний С. А. та ін. ; за ред. Колодія А. М. і Олійник А. Ю. - К. : Либідь. - 1997. - 211 с.
3. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. - Х. : Консум, 2001. - 656 с.
4. Лист Державної митної служби України «Щодо визначення поняття «нормативно-правовий акт» : від 10.08.2006 р., № 12/785-ЕП.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України / Колпаков В. К. - К. : Юрінком Інтер. - 1999. - 736 с.
6. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. // Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. - Х. : Право, 2001. - 528 с.
7. Косоногова О. В. Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: диссертация. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Косоногова О. В. - Воронеж, 2006. - 282 с.

8. Петков С. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні / С. В. Петков // Юридичний журнал. – 2009. – № 4. – С. 14–15.

9. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка. – 2007. – 592 с.

10. Кодекс України про адміністративні

правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.

11. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

12. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» // ВВР України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

*Мартінова О. М. Нормативно-правове забезпечення діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення / О. М. Мартінова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 590–595 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11motrap.pdf>*

Виконано аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суддів місцевих судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, а також надані пропозиції щодо його вдосконалення.

\*\*\*

*Мартынова Е.М. Нормативно-правовое обеспечение деятельности судей местных общих судов в производстве дел об административных правонарушениях*

Выполнен анализ нормативно-правовых актов, которые регулируют деятельность судей местных судов в производстве по делам об административных правонарушениях, а также даны предложения по его усовершенствованию.

\*\*\*

*Martinova O.M. Is Standard-Legal Maintenance of Activity of Judges of Local General Courts in Proceedings about Administrative Offences*

The analysis of regulatory legal acts which regulate activity of judges of local courts in manufacture on affairs about administrative offences is made, and also offers on its improvement are given.