



Андрій Коротких,
суддя
Київського апеляційного
адміністративного суду

УДК 342.9

Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку

Суб'єкти адміністративної юрисдикції на сьогодні потребують особливої уваги. Це пов'язано не тільки з численною кількістю різноманітних органів державної влади та місцевого самоврядування, які уповноважені на розгляд правових конфліктів, а й з відсутністю комплексного дослідження уповноважених суб'єктів у рамках адміністративної юрисдикції.

В юридичній літературі вже здійснювалися способи систематизації суб'єктів адміністративної юрисдикції, однак майже всі вони здійснені за часів існування Радянського Союзу, а тому відповідно стосуються тогочасної командно-адміністративної системи управління.

На сьогодні дослідження суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні провадять Л. С. Анохіна, А. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. В. Вітрук, С. Д. Дубенко, М. М. Тищенко та ін. Зважаючи на розгалуженість системи суб'єктів

адміністративної юрисдикції та їх подальше розширення, доцільно здійснити комплексний їх аналіз, який врахував би існуючі на сьогодні законодавчі зміни.

Метою статті є розкриття системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити види суб'єктів адміністративної юрисдикції та визначити їхній правовий статус.

Дослідження суб'єктів адміністративної юрисдикції доцільно розпочинати зі з'ясування правової природи поняття системи, що сприятиме комплексному визначенню кола органів державної влади, уповноважених на розгляд і вирішення спорів у рамках адміністративної юрисдикції. Як зауважує Л. С. Анохіна, в дослідженнях суб'єкти адміністративної юрисдикції об'єднувалися в систему без використання методу дедуктивного

доказу такого висновку, способом простого констатування факту, або на основі застосування лише окремих груп зв'язків [1, с. 45].

Своєю чергою, С. О. Обрусна під системою розуміє сукупність елементів, які утворюють єдине ціле та взаємодіють один з одним та навколишнім середовищем [2, с. 37]. І. Осадченко визначає систему як сукупність взаємозалежних елементів, що функціонують як щось єдине, цілісне. Поняття системи охоплює різні сторони того чи того складного цілісного об'єкта: його побудову, склад, спосіб існування. Системний об'єкт характеризується властивостями цілісності, складності й організованості [3, с. 38]. В. Г. Афанасьєв під системою розуміє сукупність об'єктів, взаємодія яких обумовлює наявність нових інтегральних якостей, що не властиві частинам, компонентам, що її утворюють [4, с. 24].

Як бачимо, незалежно від кількості дефініцій системи це поняття зводиться до сукупності елементів, взаємозалежність яких утворює єдину цілісну будову. Отже, вирізнімо характерні риси системи:

- є цілісною категорією, що уособлює функціонування її складових;
- передбачає взаємозалежність складових між собою, при цьому розташування елементів виключає інстанційну структурованість;
- відсутність одного з елементів унеможлиблює розгляд системи в цілому;
- єдина цільова спрямованість як окремих елементів, так і системи в цілому, яка полягає в дотриманні імперативних приписів у визначеній сфері правовідносин.

З огляду на це можна говорити, що система суб'єктів адміністративної юрисдикції є цілісною категорією, функціонування якої забезпечується її елементами – суб'єктами. За юридичним словником суб'єкт – це учасник правовідносин як носій прав і

обов'язків [5, с. 860]. Таке розуміння суб'єкта є поширеним, а тому дискусії щодо його корегування відсутні.

В юридичній літературі немає єдиного загальноприйнятого підходу до класифікації суб'єктів адміністративної юрисдикції. Складність угруповування суб'єктів адміністративної юрисдикції зумовлено, насамперед, різноманітністю органів та адміністративних юрисдикційних проваджень.

Вважаємо за доцільне розглянути суб'єктів адміністративної юрисдикції залежно від виду юрисдикційного провадження, в якому вони беруть участь. Пропонуємо здійснити класифікацію суб'єктів адміністративної юрисдикції, орієнтуючись на такі види юрисдикційних адміністративних проваджень, як: адміністративно-деліктне провадження, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян, провадження адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства.

Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного провадження передбачено КУпАП. Відповідно до ст. 213 КУпАП до владних суб'єктів адміністративно-деліктного провадження належать:

- 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад;
- 3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди, а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України;
- 4) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те Кодексом про адміністративні правопорушення [6].

Правовий статус адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад ре-

гламентовано КУпАП (ст. 214–218). Адміністративні комісії – колегіальні органи, що утворюються і діють при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад.

Адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії.

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються в разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Адміністративні комісії мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення за наявності не менш як половини членів їхнього складу [6].

Посадові особи адміністративних комісій, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення, передбачені КУпАП, у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Переважно адміністративні комісії застосовують до правопорушників штрафи, однак є склади проступків, які передбачають інші види санкцій. Так, за порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99) або за порушення правил користування енергією чи газом (ст. 103-1) КУпАП закріпив можливість накладення адміністративними комісіями адміністративного стягнення у вигляді попередження [6].

Відзначмо, що законодавець у визначенні компетенції адміністративних комісій розмежує їх на адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад та адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад. При цьому

предмет відання адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад є ширшим. Справи, які підлягають розглядові адміністративними комісіями, чітко перелічуються у ст. 218 КУпАП.

Правовий статус виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (ст.219 КУпАП) є менш регламентованим законодавцем порівняно із правовим забезпеченням адміністративних комісій. Крім того, повноваження адміністративних комісій та виконавчих комітетів відповідно до адміністративно-деліктного законодавства збігаються, при цьому не визначено критеріїв розмежування їхньої компетенції.

Одночасна діяльність адміністративних комісій та виконавчих комітетів зумовлює дублювання їхньої компетенції, що негативно відображається на діяльності системи адміністративної юрисдикції в цілому, адже такі ситуації, насамперед, спричиняють зайве навантаження на органи та неможливість своєчасно виконувати свої функціональні обов'язки.

Виконавчі комітети у разі дублювання повноважень із адміністративними комісіями передають справи на розгляд останнім, що, своєю чергою, ніяким чином не сприяє ефективності їх функціонування.

Крім того, серйозною хвилюючою функціонування зазначених вище колегіальних органів є відсутність спеціальних знань чи кваліфікації уповноважених осіб стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення.

З іншого боку, колегіальність розгляду справи адміністративними комісіями та виконавчими комітетами створює передумови для справедливого прийняття рішення у справі.

Необхідно уніфікувати повноваження таких органів і встановити критерії їх співвідношення. Проте якщо керуватися принципом полегшення функціонування системи

суб'єктів адміністративної юрисдикції, доцільно взагалі вилучити право на розгляд правових спорів із компетенції виконавчих комітетів, що сприятиме усуненню навантаження системи та унеможливленню однакових повноважень указаних органів. Тож пропонуємо прийняти Закон України «Про засади діяльності адміністративних комісій», закріпити за адміністративними комісіями винятковість колегіального розгляду справ про адміністративні правопорушення, і цим вилучити їх із компетенції виконавчих комітетів. Закон України «Про засади діяльності адміністративних комісій» не тільки уніфікував би процедурні питання розгляду справ про адміністративні правопорушення, а й закріпив правову природу адміністративних комісій та порядок організації їхньої діяльності.

Беззаперечно підтримуємо позиції науковців щодо реформування, а отже, зменшення кількості суб'єктів адміністративної юрисдикції. Одначе вважаємо, що подібні негайні реформи мають бути проведені серед органів внутрішніх справ і галузевих органів.

Органи внутрішніх справ (міліція) (ст. 222 КУпАП), маючи значну компетенцію у сфері провадження справ про адміністративні правопорушення, посідають чільне місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції. Органи внутрішніх справ уповноважені на розгляд таких справ про адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів [6].

Від імені органів внутрішніх справ, відповідно до ст. 222 КУпАП, розгляда-

дати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів внутрішніх справ та їхні заступники; начальники лінійних пунктів міліції; начальники чи заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті; начальники відділень міліції, які існують у системі органів внутрішніх справ; начальники чи заступники начальників відділень (відділів, управлінь, департаменту) Державної автомобільної інспекції; командир чи заступник командира окремого підрозділу дорожньо-патрульної служби. За відсутності у відділі внутрішніх справ відділення (відділу) Державної автомобільної інспекції ці справи розглядаються начальником чи заступником начальника відділу внутрішніх справ [6].

Подібний розподіл предмета відання не тільки створює умови для оперативного реагування на правопорушення, а й забезпечує невідворотність покарання правопорушника.

Наділення органів внутрішніх справ таким колом повноважень зумовлено, насамперед, серйозністю справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у їхнім віданні. Всі вказані вище повноваження реалізуються з єдиною метою – забезпечення громадського порядку.

На особливу увагу заслуговують і галузеві органи, тобто органи, які уповноважені на застосування адміністративних санкцій у різних сферах державного управління, зокрема органи залізничного транспорту, морського та річкового транспорту, органи рибохорони, органи державної санітарно-епідеміологічної служби, органи державного фінансового контролю, центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації.

Аналіз компетенції галузевих органів свідчить про те, що, крім розгляду справ про адміністративні правопорушення, їхні посадові особи мають право на проведення перевірок під-

контрольних об'єктів, безперешкодного доступу до них, надання висновків, проведення експертизи тощо.

Галузеві органи класифікують за критерієм сфери поширення повноважень. Спеціалізація органів за сферою державного управління забезпечує компетентний та своєчасний розгляд справи. Галузеві органи управління в розгляді справи здійснюють усебічне з'ясування та дослідження всіх обставин справи, що позитивно впливає на оперативність притягнення правопорушника до відповідальності.

Однак множинність суб'єктів адміністративної юрисдикції, передбачена КУпАП, має свої хиби, зокрема однакову підвідомчість справ суб'єктам, що, на нашу думку, створює зайве навантаження на систему суб'єктів вцілому та не дозволяє приділити увагу іншим справам, віднесеним до компетенції відповідних органів та їхніх посадових осіб.

Л. С. Анохіна з цього приводу зазначає, що дублювання компетенції може породити таке явище, як конкуруюча компетенція, коли відповідні суб'єкти будуть одночасно реагувати на один і той же факт правопорушення або, навпаки, не реагувати, покладаючись на дії один одного. Водночас науковець усе ж дотримується думки, що подібне перетинання компетенції трапляється рідко, а тому існуючі між суб'єктами зв'язки несуть, в основному, позитивне навантаження, дозволяючи оперативно реагувати на факт правопорушення завдяки множинності відповідних суб'єктів [1, с. 53].

Вважаємо, що дублювання компетенції суб'єктів публічної адміністрації складно назвати позитивним явищем, адже законодавчо закріплена однаковість компетенції органів управління та їхніх посадових осіб унеможливорює зосередження уваги на повноваженнях, які справді є необхідними та належать лише їм.

З огляду на це пропонуємо створити координаційний центр, який скоординував би діяльність органів управління для реалізації ними свого правового статусу. Подібний центр не тільки забезпечив би взаємодію органів між собою, а й установив сфери виняткової компетенції.

Право на притягнення особи до дисциплінарної відповідальності має особа (орган), за якою закріплено право на прийняття на роботу відповідного працівника. Можна говорити про те, що уповноваженим суб'єктом дисциплінарного провадження є посадова особа, за якою нормативними актами закріплено право звільнення організаційно підвладних працівників. О. В. Нікіфоров доводить, що реалізація дисциплінарних повноважень керівником державного органу – це його право та обов'язок: право стосовно підлеглих та обов'язок перед державою в особі вищих органів. Керівник зобов'язаний уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу, приділяючи особливу увагу своєчасному запобіганню порушенням трудової дисципліни та виявленню їхніх причин, формуванню нетерпимого ставлення до порушників, з урахуванням при цьому думки колективу та громадськості [7, с. 94].

Коло суб'єктів дисциплінарного звинувачення залежить, насамперед, від правового статусу працівника, який вчинив адміністративний проступок. Так, наприклад, Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» встановлено, що до осіб рядового і начальницького складу ОВС дисциплінарні стягнення застосовуються начальником. Стаття 3 цього закону встановлює, що начальником є особа начальницького складу, яка має право видавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником.

Правовий статус суб'єктів провадження за скаргами громадян регламентований, насамперед, Законом України «Про звернення громадян» та КАСУ. Стаття 1 Закону України «Про звернення громадян» визначає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення. При цьому скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду [8].

Скарга розглядається безпосередньо посадовою особою (органом) з урахуванням принципу підлеглості. Основне завдання таких суб'єктів полягає в об'єктивному та вчасному розгляді справи, в перевірці фактів справи, прийнятті рішення відповідно до чинного законодавства і забезпеченні його виконання.

У разі подання такої скарги до суду відбувається провадження адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства, що здійснюється адміністративними судами. Адміні-

стративні суди уповноважені на судовий розгляд справ із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Не менш важливим суб'єктом адміністративно-деліктного провадження є місцеві загальні суди у справах про адміністративні правопорушення. Правовий статус місцевого загального суду закріплено ст. 221 КУпАП. Специфіка правового статусу суду вбачається, насамперед, у належних йому повноваженнях. Компетенцію суду поширено на всі склади адміністративних правопорушень незалежно від сфери. Крім того, тільки суд уповноважений на застосування адміністративних стягнень, таких як: адміністративний арешт, виправні та громадські роботи, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація майна, штраф у підвищеному розмірі, а також розгляд усіх справ про адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми віком від 16 до 18 років і застосування щодо них передбачених ст. 24-1 КУпАП заходів впливу [6].

Суд як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження забезпечує розгляд і вирішення справ, які потребують особливої уваги. Суд у справах про адміністративні правопорушення створює можливості судового захисту особи у цій сфері та забезпечує контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Отже, існуюча система суб'єктів адміністративної юрисдикції є складною та розгалуженою, що впливає на гнучкість механізму захисту прав і законних інтересів громадян у цілому. Вбачається доцільним провести реформування системи адміністративної юрисдикції та передбачити мінімум уповноважених органів із широкою компетенцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. С. Анохіна – Харків, 2001. – 182 с.
2. Обрусна С. Ю. Система судового управління: поняття та правова характеристика / С. Ю. Обрусна // Наше право. – 2010. – № 2. – Ч. 2. – С. 37–40.
3. Осадченко І. Аналіз поняття «дидактична система» у контексті педагогічних категорій / І. Осадченко // Проблеми підготовки сучасного вчителя. – 2010. – № 1. – С. 36–45.
4. Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
5. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Никифоров О. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Никифоров. – Омск, 1998. – 202 с.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47, ст. 256.

Коротких А. Ю. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку

У статті розкривається система суб'єктів адміністративної юрисдикції. Коло суб'єктів адміністративної юрисдикції визначається в рамках юрисдикційних видів адміністративного провадження, зокрема адміністративно-деліктного провадження, дисциплінарного провадження, провадження за скаргами громадян, провадження адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства. Досліджуються особливості функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції та визначаються перспективи вдосконалення як системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в цілому, так і окремих її органів.

Ключові слова: суб'єкти адміністративної юрисдикції, правовий статус суб'єктів, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян.

Коротких А. Ю. Система субъектов административной юрисдикции в Украине и перспективы ее развития

В статье раскрывается система субъектов административной юрисдикции. Круг субъектов административной юрисдикции определяется в рамках юрисдикционных видов административного производства, в частности административно-деликтного производства, дисциплинарного производства, производства по жалобам граждан, производства административных дел в порядке административного судопроизводства. Исследуются особенности функционирования субъектов административной юрисдикции и определяются перспективы совершенствования как системы субъектов административной юрисдикции в целом, так и отдельных ее органов.

Ключевые слова: субъекты административной юрисдикции, правовой статус субъектов, производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам граждан.

Korotkyh A. System of subjects of administrative jurisdiction in Ukraine and prospects of its development

The article is about the subjects of the system of administrative jurisdiction. Circle of subjects of administrative jurisdiction is determined under the jurisdictional types of administrative proceedings, including administrative and tort proceedings, disciplinary proceedings, proceedings on complaints of citizens, proceedings of administrative cases in administrative proceedings. Peculiarities of functioning of administrative jurisdiction and the prospects for improvement as a system of subjects of administrative jurisdiction as a whole and individual organs.

Key words: subjects of administrative jurisdiction, the legal status of entities proceedings on administrative violations, disciplinary proceedings, proceedings on complaints of citizens.