

**УДК 342:95****Сахно Артем Петрович,**

старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем діяльності підрозділів ОВС Донецького юридичного інституту МВС України, к.ю.н.

**ЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ  
У СФЕРІ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ УПРАВЛІННЯ**

*У статті досліджено місце суду в системі органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Проаналізовано основні підходи до визначення терміну «компетенція» у науковій юридичній літературі та чинному законодавстві України. Надано обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення теоретичних положень у згаданій сфері.*

**Ключові слова:** Суд, порядок управління, адміністративно-юрисдикційна компетенція, адміністративне правопорушення.

*В статье исследовано место суда в системе органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок управления. Проанализированы основные подходы к определению термина «компетенция» в научной юридической литературе и законодательстве Украины. Предоставлены обоснованные предложения по усовершенствованию теоретических положений в упомянутой сфере.*

**Ключевые слова:** Суд, порядок управления, административно-юрисдикционная компетенция, административное правонарушение.

*The article studied the place of judgment in the bodies authorized to consider cases on administrative offenses, encroaching on the established order of management. Analyze the main approaches to the definition of the term "competence" in the scientific literature, legal and legislation of Ukraine. Provided reasonable suggestions for improvement of theoretical positions in said area.*

**Keywords:** Court, order management, administrative and jurisdictional competence, administrative offense.

У механізмі реалізації адміністративної відповідальності основна роль належить органам, посадовим особам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, - суб'єктам адміністративної юрисдикції. Їх система не залишається незмінною, вона постійно вдосконалюється з метою ефективною протидії адміністративної деліктності. Тривалий час «обличчя» даної системи визначали адміністративні комісії, які формувалися на громадських засадах. Роль судів зводилася до розгляду окремих категорій справ про адміністративні правопорушення. Конституція України значно розширила рамки правосуддя, яке здійснюється не тільки за допомогою конституційного, цивільного, кримінального судочинства, а й адміністративного. В даний час у науковому середовищі спостерігається активний пошук концептуального і нормативного визначення цього виду судочинства, але місце судів в системі органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, залишається недостатньо визначеним, що дисонує з їх роллю в реалізації нового адміністративно-деліктного законодавства.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали теоретичні праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права та процесу то-

що, зокрема В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.М. Гусарова, С.В. Ківалова, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Ламонова, В.І. Марчука, А.Ю. Олійника, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, Л.О. Остапенка, В.П. Петкова, В.М. Скавроніка, В.В. Сташиса, С.Г. Стеценка, Ю.О. Тихомирова, А.П. Шергіна, О.Ю. Якімова та інших провідних науковців.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу загальнотеоретичних та спеціальних досліджень провідних вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі адміністративного та деяких інших галузей права, здійснити науковий пошук та вирішення проблем пов'язаних із визначенням місця суду серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Конституція України підкреслює (ст. 124), що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають в державі. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що під юрисдикцію судів підпадають і адміністративно-правові відносини, зокрема, адміністративно-деліктні, тобто ті, які виникають у зв'язку з вчиненням адміністративного проступку. Це наділяє суд ознаками адміністративно-юрисдикційного органу, який умовно можна розглядати таким у контексті його адміністративно-юрисдикційної діяльності. Однак у системі цих органів суд посідає особливе місце [1, с. 25].

Обґрунтовано це тим, що правосуддя у справах про адміністративні правопорушення є складним правовим феноменом. При його дослідженні слід насамперед відзначити правозастосовний характер даної діяльності. В основі правозастосування, як відомо, лежить застосування уповноваженим органом чи посадовою особою норми права до конкретного життєвого випадку. При визначенні аналізованої діяльності більшість авторів виходять з такого розуміння правозастосування. Однак, як показало вивчення літературних джерел, нерідко допускають неточності у змістовній характеристиці діяльності судів (суддів) з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Наведемо лише одне з визначень даної діяльності.

Адміністративно-деліктну діяльність судів, на думку російського вченого Є.В. Ламонова, «можна розглядати як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами і здійснювану в адміністративно-процесуальній формі діяльність із застосування адміністративних покарань за вчинення адміністративних правопорушень» [2, с. 95]. Навряд чи таке визначення можна визнати вдалим. Насамперед, у ньому не відображена правова природа досліджуваної діяльності суду, а саме, здійснення правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, про що йшлося вище. Помітна також явна гіпертрофія процесуальних норм в реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень судів. Нагадаємо, що нормативна основа адміністративної юрисдикції не обмежується тільки процесуальними нормами. При її здійсненні застосовуються й матеріальні норми адміністративно-деліктного права, що визначають протиправність і караність вчиненого правопорушення. Пізніше і сам автор по суті доходить такого висновку, коли говорить про те, що суддя при застосуванні адміністративного стягнення реалізує як адміністративно-матеріальні, так і адміністративно-процесуальні норми. Крім того, в аналізованому визначенні адміністративна юрисдикція судді зведена лише до застосування адміністративних стягнень. Але застосування санкцій – це підсумок самої діяльності. Не слід забувати й про те, що розгляд справи не завжди закінчується накладенням адміністративного стягнення.

Раніше ми вже підкреслювали, що основою правового статусу судів (суддів) є їх компетенція. Отже, для розуміння ролі та місця суду серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління важливо з'ясування змісту адміністративно-юрисдикційної компетенції судів (суддів).

Рішення цієї дослідницької задачі передбачає звернення до поняття компетенції. Аналіз правової доктрини та чинного законодавства свідчить не тільки про складність даного феномена, але й про наявність різних тлумачень цього ключового поняття публічного права. Непоодинокі випадки, коли компетенція ототожнюється з іншими поняттями - юрисдикцією, підсудністю, підвідомчістю тощо. Не заперечуючи їх взаємозв'язку, підкреслимо, що компетенція має свій власний зміст, що виокремлює її серед інших категорій публічного права. Саме компетенція наділяє суд можливістю практичної реалізації правових норм та спроможністю застосувати адміністративні санкції до правопорушників. До того ж, компетенція суду є одним із чільних елементів його правового статусу.

У новітніх енциклопедіях компетенція визначається як сукупність встановлених в офіційній - юридичній чи неюридичній - формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності [3, с. 196]. Тлумачать компетенцію і як обізнаність із чим-небудь [4, с. 560].

Досить часто термін «компетенція» використовується і в сучасному законодавстві. Однак, легальне (законодавче) визначення цього поняття відсутнє. Так, у Конституції України цей термін зустрічається лише один раз у статті 107, де зазначається, що компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом [5]. У Кодексі адміністративного судочинства України використовується термін «юрисдикція». Зокрема, стаття 17 КАС України має назву «Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ». Схоже формулювання статей має і Цивільний процесуальний кодекс України [6]. Натомість Господарський процесуальний кодекс України у своєму змісті містить Розділ 3 «Підвідомчість справ господарським судам. Підсудність справ» [7], і такі терміни, як компетенція та юрисдикція, у ньому не використовуються. У той же час Господарський кодекс України [8] вводить таке поняття, як «господарська компетенція органів державної влади», не розкриваючи його значення.

Найбільш ґрунтовно зміст компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції досліджено А.Ю. Якімовим, який виділяє її функціональний, предметний, територіальний і процесуальний елементи [9, с. 35]. Підкреслимо, що тільки їх сукупність представляє компетенцію судів щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення як єдиний правовий феномен.

*Функціональний елемент адміністративно-юрисдикційної компетенції* зазвичай пов'язують із розглядом справ про адміністративні правопорушення та прийняттям по ним рішень. Але таке розуміння функціональної компетенції, яке підтримується більшістю дослідників, слід розглядати як загальну функцію всіх суб'єктів адміністративної юрисдикції. Причому ця функція переважно стосується органів, посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, в якості першої інстанції. Але по відношенню до судово-адміністративної юрисдикції, функціональний елемент компетенції не вичерпується тільки зазначеною діяльністю.

Відповідно до чинного законодавства суди виконують ряд функцій в адміністративній юрисдикції: по-перше, вони розглядають по суті справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх підсудності, по-друге, здійснюють перегляд постанов по справах про адміністративні правопорушення, і в третіх, по відношенню до правопорушень, що стосуються прояву неповаги до суду, суди навіть наділені правом порушення справ про адміністративні правопорушення та складання відповідних процесуальних документів. Саме ця особливість зумовлює роль судів у системі суб'єктів адміністративної юрисдикції у провадженні по справах

про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, а також формує їх спеціальний правовий статус.

*Предметний елемент адміністративно-юрисдикційної компетенції судів (суддів)* заслуговує особливого розгляду, оскільки він відображає обсяг і межі їх повноважень. Предмети відання дозволяють не тільки визначити коло розглянутих судами справ про адміністративні правопорушення, а й розмежувати їх повноваження з іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції. Не буде перебільшенням сказати, що предметний елемент є основою самої компетенції, його серцевиною. Виходячи з предмета нашого дослідження, судово-адміністративну компетенцію характеризує насамперед те, які справи уповноважені розглядати суди (судді) у сфері встановленого порядку управління.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що підсудність справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення, який передбачає наявність виключної компетенції судів щодо розгляду означеної категорії справ. Виключна компетенція судів передбачає визначення кола справ про адміністративні правопорушення, що підсудні тільки цим суб'єктам адміністративної юрисдикції. Перелік таких справ з вичерпною повнотою визначений ч. 1 ст. 221 КУпАП [10]. Справи про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, зазначені у цій нормі, можуть розглядати тільки судді. Такий спосіб регулювання компетенції найбільш характерний для судів, коли предметом діяльності є «закритий перелік» питань.

Таким чином, законодавець відповідно до зазначеної норми відніс до підсудності суддів широке коло справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, відповідальність за які передбачена КУпАП (більше 58 складів правопорушень, що становить 52,2% від загальної кількості проступків проти встановленого порядку управління).

Такий значний відсоток свідчить про домінуючу роль судів у вирішенні справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління. Дана ідея відповідає ролі суду в демократичній правовій державі та її реалізація безсумнівно сприятиме посиленню гарантій прав і свобод людини і громадянина в адміністративно-юрисдикційному процесі. Нами вже зазначалося, що ніякий інший суб'єкт адміністративної юрисдикції не володіє таким обсягом повноважень в означеній сфері суспільних відносин, як судді. До їх підсудності віднесено справи про більшість адміністративних правопорушень проти встановленого порядку управління, причому найбільш складних. Які ж ці справи, які критерії їх віднесення до виключної компетенції суддів?

*Територіальна компетенція* може бути виділена у якості самостійного елемента судової компетенції. Закон визначає не тільки адміністративно-юрисдикційні повноваження судів (суддів), а й просторові межі їх реалізації, оскільки кожен із суб'єктів адміністративної юрисдикції функціонує на певній території. Не випадково ч. 1 ст. 276 КУпАП закріплює загальний принцип, відповідно до якого справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Це правило поширюється й на суддів (суди).

*Процесуальний елемент компетенції суддів (судів)* становить значний блок їх повноважень. Більшість дослідників при аналізі цього елемента компетенції підкреслюють єдність процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, заснованої на нормах КУпАП. З таким висновком в принципі слід погодитися, оскільки йдеться про порядок здійснення однотипної діяльності-адміністративної юрисдикції. Тому судді, органи, посадові особи при розгляді справ про адміністративні правопорушення повинні дотримуватися загальних принципів і правил адміністративно-юрисдикційного процесу.

Судді, так само як і інші суб'єкти адміністративної юрисдикції, під час розгляду справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління керуються єдиними процесуальними нормами, що містяться в главі 22 «Розгляд справ про адміністративне правопорушення» КУпАП. Хоча процесуальна компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції має не так вже й багато характерних особливостей принципового характеру, зауважимо, що певна специфіка у визначенні процесуальної компетенції суддів (судів) з розгляду справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління все ж існує.

Відмінності у статусі суб'єктів адміністративної юрисдикції, їх ролі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, специфіці окремих правозастосовних актів передбачає особливості їх процесуальної компетенції. Найбільш повно зазначені особливості проявляються під час визначення процесуальних повноважень суддів (судів). Йдеться, насамперед, про особливості, обумовлені самою роллю суддів (судів) у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Вони виступають в адміністративно-юрисдикційному процесі як у якості першої, так і другої інстанції. Підкреслюючи значення останньої, зазначимо, що норми глави 24 «Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення» визначають переважно процесуальні повноваження судів. Це зумовлює й більший обсяг процесуальних повноважень суддів (судів) порівняно з іншими органами, посадовими особами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Крім того, на відміну від органів виконавчої влади, які здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері встановленого порядку управління лише за конкретними напрямками (наприклад, органи морського і річкового транспорту розглядають справи за ст. 188-15 КУпАП щодо невиконання законних вимог посадових осіб органів морського і річкового транспорту; органи доходів і зборів розглядають справи за ст. 188-23 КУпАП – «Перешкоджання уповноваженим особам органів доходів і зборів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування у проведенні перевірок» і т.д.), компетенція суду поширюється на переважну більшість складів адміністративних правопорушень, що містяться у главі 15 КУпАП.

У підсумку мусимо констатувати, що в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції суди (судді) посідають особливе місце. Їх провідна роль серед суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління обумовлена наступними чинниками:

По-перше, лідируюче місце суду зумовлено тим, що, на відміну від інших суб'єктів адміністративної юрисдикції, суд здійснює правосуддя і, природно, на відміну від більшості інших адміністративно-юрисдикційних органів, до системи виконавчої влади не входить, а є незалежною судовою гілкою влади, на яку мінімізований вплив ззовні і який, абстрагуючись від впливу інших гілок влади — законодавчої, а передусім - виконавчої, може виносити законне та обґрунтоване рішення у справі.

По-друге, відповідно до норм ст. 221 КУпАП до виключної підсудності судів віднесено розгляд і вирішення переважної більшості справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління (58 із 111 складів проступків, що становить 52,2%), ступінь суспільної шкідливості яких наближена до ознак кримінальних правопорушень. Такий значний відсоток свідчить про домінуючу роль судів у вирішенні справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління. Дана ідея відповідає ролі суду в демократичній правовій державі та її реалізація безсумнівно сприятиме посиленню гарантій прав і свобод людини і громадянина в адміністративно-юрисдикційному процесі.

По-третє, підкреслимо наявність у суддів судів загальної юрисдикції найширшого кола

повноважень не тільки з розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, а в деяких випадках (ст. 185-3 КУпАП) компетенції щодо порушення справи про адміністративне правопорушення та складання відповідних процесуальних документів.

По-четверте, суди (судді), на відміну від інших суб'єктів адміністративної юрисдикції наділені правом накладення будь-якого адміністративного стягнення, передбаченого санкцією відповідної норми, що передбачає відповідальність за вчинене адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління.

По-п'яте, до основних критеріїв, які обумовлюють віднесення справ про адміністративні правопорушення у сфері встановленого порядку управління до виключної компетенції суддів належать наступні: 1) значимість об'єкта посягання; 2) підвищена шкідливість певних видів правопорушень проти встановленого порядку управління; 3) специфіка складів багатьох правопорушень означеної категорії; 4) необхідність охорони та захисту публічної влади.

Таким чином, перспектива розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції полягає, на нашу думку, в подальшому розширенні сфери дії судово-адміністративної юрисдикції, в тому числі і в контролі за законністю адміністративної юрисдикції посадових осіб органів виконавчої влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Скавронік В.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Миколайович Скавронік; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002. – 164 с.
2. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: Монография. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2002. – 208 с.
3. Юридическая энциклопедия: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редколлегии) та ін. К.: «Укр.енцикл.», 2001. Т.3: К-М. – 2001. – 792 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови/укладач і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-ІУ від 18.03.2004 /Відомості Верховної Ради України, 2004, № 40-41, 42, ст.492. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-ХТТ від 06.11.1991 / Відомості Верховної Ради України, 1992, № 6, ст.56. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
8. Господарський кодекс України / № 436-ТУ від 16.01.2003 Відомості Верховної Ради України, 2003, № 18, № 19-20. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
9. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Монография. – М.: Проспект, 1999. – С. 35-39.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

