

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

КОЗИЮРЕНКО РОСТИСЛАВ СТЕПАНОВИЧ



УДК 342.95.03:347.99](477) (043.3)

**ДІЯЛЬНІСТЬ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЩОДО
РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Інституті права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
Бортник Надія Петрівна,
Національний університет «Львівська
політехніка», Навчально-науковий Інститут
права та психології завідувач кафедри
адміністративного та інформаційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Ігонін Руслан Владиславович,
керівник Департаменту з питань запобігання
політичній корупції Національного агентства
з питань запобігання корупції

кандидат юридичних наук
Тильчик В'ячеслав В'ячеславович
доцент кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної
служби України (м. Ірпінь)

Захист відбудеться «26» червня 2018 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1–3, аудиторія 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «25» травня 2018 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. В умовах розбудови в Україні правової держави судова система потребує комплексного підходу до її вивчення, адже розширення судової юрисдикції, розвиток сильної та розгалуженої системи органів судової влади є, насамперед, невід'ємною умовою формування та існування правової держави. Однак широкомасштабність процесу становлення та належного функціонування судової системи в сучасних умовах реалізовано ще не повною мірою. Вже декілька років поспіль Україна переживає важливий етап становлення та розвитку національного державотворення й правотворення, ознаменований судовою реформою, метою якої є посилення рівня захисту громадянських, соціально-економічних і політичних прав громадян, забезпечення доступу громадян до правосуддя, підвищення якості правосуддя, подолання судової тяганини, забезпечення розгляду судових справ у розумні строки. Саме тому певна кількість теоретичних та практичних аспектів такої категорії, як діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, потребують якнайглибшого аналітичного осмислення та науково-системного узагальнення.

Вказана проблема актуалізується ще й тим, що процес розвитку судової системи України в сучасних умовах трансформації суспільства та побудови правової держави переживає складний період перебудови. Сьогодні процедура вирішення справ про адміністративні правопорушення повинна бути максимально наближена до європейських та міжнародних правових стандартів, а це вимагає розпочати новий етап у розвитку вітчизняного законодавства, яке регламентує порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, зокрема судами загальної юрисдикції.

Натомість слід зауважити, що діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції є особливим напрямом наукових досліджень: значний науковий доробок у цій сфері складають роботи Л. Анохіної, О. Бандурки, І. Бородіна, Н. Бортник, С. Гусарова, Р. Ігоніна, В. Колпакова, А. Комзюка, Д. Калаянова, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, І. Личенко, Д. Лук'янця, В. Любліна, О. Остапенка, Д. Приймаченка, В. Тильчика, М. Тищенко, А. Суббота, В. Шамрая, В. Шкарупи, В. Шильника, Х. Ярмакі та ін.

Питання функціонування судової системи загалом та окремих її складових традиційно привертала і продовжують привертати увагу і

вітчизняних, і зарубіжних учених. У сучасній юридичній науці достатньо робіт, які присвячені тематиці судової системи, судочинства, судоустрою та більш глобальному питанню – судовій владі, з-поміж них слід назвати праці В. Авер'янова, П. Євграфова, Ю. Зайцева, Б. Зімненко, В. Колпакова, В. Комарова, В. Кононенка, В. Онопенка, В. Ортинського, В. Палюка, П. Рабіновича, Б. Романюка, О. Скакун, В. Тихого, Д. Третякова, С. Фурси, С. Шевчука, В. Шепітька та ін.

Названими вище та іншими вченими зроблено значний внесок у розвиток суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, зокрема діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду окремих категорій справ про адміністративні правопорушення, наукова позиція кожного з них вирізняється індивідуальністю підходу до висвітлення різноманітних питань, що стосуються цієї теми, зокрема: елементів правового статусу таких суб'єктів, критеріїв їх класифікації, розкриття повноважень більшості з них. Однак вищевказані нами обставини, пов'язані зі змінами сучасних пріоритетів адміністративної відповідальності, зумовлюють необхідність перегляду та уточнення окремих питань, що стосуються діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення як суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, здатних акумулюватися в ефективно діючий механізм реалізації функцій і завдань, покладених на цих суб'єктів.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно із Законами України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про судоустрій та статус суддів»; Указами Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» та ін.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»:

«Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних досягнень юридичної науки, законодавства України, судової та адміністративної практики розглянути діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та на цій основі сформулювати висновки та рекомендації, спрямовані на вдосконалення відповідного законодавства України та практики його застосування.

Для досягнення цієї мети сформульовано такі *завдання*:

- визначити наукознавчі та методологічні основи дослідження діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- проаналізувати адміністративно-правові засади формування поняття про правовий статус суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- розкрити правову регламентацію адміністративної відповідальності;
- визначити завдання та принципи діяльності судів загальної юрисдикції щодо захисту прав і свобод людини та громадянина при розгляді справ про адміністративні правопорушення;
- проаналізувати поняття підвідомчості (підсудності) справ про адміністративні правопорушення судам;
- подати характеристику осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;
- розкрити сутність та значення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- визначити особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції;
- охарактеризувати постанову у справі про адміністративне правопорушення;
- окреслити напрями удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Предмет дослідження становить діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження

виступає сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, які забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

За допомогою діалектичного методу пізнання здійснювалось дослідження та обґрунтування основних понять, які використовуються в роботі та вивчення правових явищ у контексті їх виникнення, функціонування, розвитку та взаємозв'язку (пп. 1.1, 1.2, 1.3). Методологічною базою дослідження є також низка загальнонаукових та спеціально-наукових методів, з-поміж яких: порівняльний метод – використовувався при дослідженні особливостей розгляду справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції (пп. 2.1, 2.3); історичний метод – для дослідження формування правових поглядів на поняття підвідомчості (підсудності) справ про адміністративні правопорушення судам (пп. 1.1, 1.4, 2.1); системний метод дав змогу визначити завдання та принципи діяльності судів загальної юрисдикції щодо захисту прав і свобод людини та громадянина при розгляді справ про адміністративні правопорушення (пп. 1.1, 1.2, 2.2, 3.2); спеціально-юридичний метод використовувався для визначення юридичної природи досліджуваних явищ та формулювання відповідних юридичних понять (пп. 1.3, 1.4, 2.1, 2.2); метод інтерпретації (тлумачення) використовувався для з'ясування змісту правових норм, що регулюють діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (пп. 2.2, 2.3, 3.1).

Нормативну основу роботи склали Конституція України, Закони України та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також адміністративне законодавство деяких зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становить аналіз практики судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також результати соціологічного опитування 67 респондентів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що пропонується дисертація є комплексним науковим дослідженням діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. У результатів дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, зокрема:

вперше:

– на основі системного аналізу законодавства України з урахуванням новітньої судової практики стосовно діяльності судів

загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення визначено що за своєю природою суд, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційним органом (органом адміністративно-деліктної юрисдикції) і одночасно органом адміністративно-деліктної юстиції (правосуддя);

– з урахуванням досвіду деяких європейських держав запропоновано нормативно закріпити критерії віднесення окремих категорій адміністративних деліктів до відання саме судових органів;

удосконалено:

– підходи щодо визначення поняття «правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції» як сукупності урегульованих нормами адміністративно-деліктного законодавства правових можливостей суб'єктів владних повноважень мати права, обов'язки та нести відповідальність, зумовлені виконанням завдань і функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень за вчинення останніми адміністративних правопорушень (деліктів);

– питання щодо виокремлення елементів правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції;

– підходи до характеристики правової регламентації адміністративної відповідальності;

набуло подальшого розвитку:

– визначення та детальний аналіз компетенції суду як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції;

– досвід зарубіжних країн щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– напрями удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– аргументація необхідності прийняття нового кодексу про адміністративну відповідальність.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових досліджень проблеми діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– *правотворчій діяльності* – для удосконалення законодавства, що регулює діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– *правозастосовній діяльності* – для тлумачення та

застосування відповідних положень законодавства при розгляді справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції;

– *навчальному процесі* – при викладанні студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також підготовці підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з цих навчальних дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції сформульовані й обґрунтовані здобувачем самостійно.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні положення та висновки оприлюднено на I Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 25 квітня 2012 р.); науково-практичній конференції «Правові, соціально-психологічні та інформаційні процеси державотворення в контексті євроінтеграції» (м. Львів, 8–9 лютого 2016 р.); засіданні науково-практичного круглого столу «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); науково-практичній конференції «ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні» (м. Львів, 18 листопада 2016 р.); VI Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 30 травня 2017 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 10 публікаціях, з яких 5 наукових статей, опублікованих у виданнях, що визнані в Україні як фахові з юридичних наук, у тому числі одна – у виданні, яке внесено до наукометричної бази Index Copernicus International, а також у 5 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів та висновків. Загальний обсяг дисертації 207 сторінок, з них основна частина – 174 сторінки, список використаних джерел – 275 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, ступінь дослідження проблеми; визначено зв'язок з науковими програмами, планами і темами, а також мету, завдання, об'єкт,

предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну; висвітлено теоретичну і емпіричну бази роботи, практичне значення одержаних результатів; подано відомості про їхню апробацію та впровадження.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Наукознавчі та методологічні основи дослідження діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення»* зазначається, що в умовах розбудови в Україні правової держави діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення потребує комплексного підходу щодо її вивчення, адже розширення судової юрисдикції, розвиток сильної та розгалуженої системи органів судової влади є насамперед невід'ємною умовою формування та існування правової держави.

Наголошується, що особливої уваги заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність в царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усєї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом.

Зауважується, що адміністративні провадження нині є найпоширенішими, оскільки охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльність установ, підприємств, організацій та насамперед держави. Але все ж таки, незважаючи на таке поширення, адміністративні провадження, так само як і адміністративний процес, достатньо не розглянуті й донині. Значна кількість адміністративно-правового матеріалу та його досить складна систематизація створюють ще більшу складність у його вивченні.

У підрозділі 1.2 *«Адміністративно-правові засади формування поняття про правовий статус суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення»* зазначено, що система адміністративної відповідальності включає три великі блоки адміністративних правовідносин, які визначають коло суб'єктів, що складаються: по-перше, у зв'язку із захистом прав і законних інтересів фізичної особи адміністративно-правовими засобами через механізми здійснення адміністративної юрисдикції державними органами розгляду звернень громадян в органи виконавчої влади; по-друге, із захистом прав, встановлених і гарантованих адміністративним законодавством, здійснюваної і органами виконавчої влади, і судами;

по-третє, із захистом адміністративно-процесуальних прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Констатується, що правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції є складною правовою конструкцією. Зроблено висновок про те, елементи правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції зводяться до таких: 1) цілей, задач, функцій органу; 2) компетенції; 3) організаційного блоку елементів; 4) відповідальності.

Визначено, що правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції – це сукупність урегульованих нормами адміністративно-деліктного законодавства правових можливостей суб'єктів владних повноважень мати права, обов'язки та нести відповідальність, зумовлені виконанням завдань і функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень за вчинення останніми адміністративних правопорушень (деліктів).

У підрозділі 1.3 «Правова регламентація адміністративної відповідальності» зазначено, що головною проблемою адміністративної відповідальності у сучасному суспільстві є забезпечення законності, запобігання та припинення правопорушень, максимально можливе відшкодування шкоди, яка заподіяна суспільству та правопорядку. При цьому повинні вирішуватись два взаємопов'язані завдання: 1) суспільство та кожний громадянин повинні бути впевнені, що правопорушення припиняються за допомогою адекватних їм засобів державного примусу, що права та охоронювані законом інтереси надійно захищені від протиправних посягань; 2) боротьба з правопорушеннями ведеться на підставі закону, забезпечуючи недоторканність прав і свобод громадянина, який не вчинив нічого протиправного.

Констатується, що удосконалення системи адміністративної відповідальності має бути спрямованим передусім на те, щоб права, свободи, законні інтереси кожної людини – учасника суспільних відносин детально регулювалися відповідними нормами та забезпечувалися державою. Усе це ставить на порядок денний юридичної науки необхідність удосконалення інституту адміністративної відповідальності, зокрема: підвищення вимог до процесуального порядку розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного процесу), який попри постійні внесення змін і доповнень до КУпАП базується на нормах радянського законодавства 80-х рр. минулого століття; чіткого процесуального закріплення статусу суб'єктів

адміністративно-деліктної юрисдикції, підвищення ефективності їх діяльності з огляду на дотримання прав і свобод громадян у процесі притягнення останніх до адміністративної відповідальності.

У підрозділі 1.4 «Компетенція – основний елемент правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції» зазначено, що компетенція є найбільш складним елементом правового статусу. У тлумаченнях компетенції виокремлено їх спільну змістовну основу, якою є: знання, які повинна мати особа; коло питань, в яких особа повинна бути обізнана; досвід, необхідний для успішного виконання роботи у відповідності з установленими правами, законами, статутом. Знання, коло питань, досвід подані як узагальнені поняття, що не стосуються конкретної особи, які не є її особистісною характеристикою.

Зроблено висновок про те, що під компетенцією суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції слід розуміти законодавчо визначене коло повноважень відповідних суб'єктів, спрямованих на виконання діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

Розділ 2 «Загальні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення судами» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Поняття підвідомчості (підсудності) справ про адміністративні правопорушення судам» зазначається, що до особливостей підвідомчості справ про адміністративні правопорушення відносить швидкість реагування на правопорушення, тобто застосування скорочених строків розгляду справ, та профілактична спрямованість адміністративно-деліктної юрисдикції. Забезпечити швидкість реагування на правопорушення можливо лише при наявності широкої мережі органів, які б компетентно та оперативно розглядали справи про адміністративні правопорушення.

З аналізу змісту статті 221 КУпАП зроблено висновок, що до підвідомчості районних (міських) судів законом віднесено справи про адміністративні правопорушення, у яких необхідне оперативне застосування заходів адміністративної відповідальності, а також справи, які характеризуються підвищеним ступенем небезпеки та перебувають на межі з кримінально-караними діяннями. Водночас, до виключної судової підвідомчості віднесено застосування певних видів адміністративних стягнень, а також розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. При цьому адміністративно-

деліктні повноваження судів виходять за межі статті 221 КУпАП, адже саме судам підвідомчі справи про порушення митних правил та справи про правопорушення, які пов'язані з корупцією, що також є справами про адміністративні правопорушення.

Зауважено, що нині немає єдності серед науковців стосовно місця суду як органу правосуддя в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції, ними умовно виділяються декілька концепцій реформування системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також місця та ролі суду у системі цих органів. Натомість в окремих працях обґрунтовується концепція щодо не лише збереження судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, а й розширення кола справ про адміністративні правопорушення, які були б віднесені до компетенції саме судових органів.

Запропоновано нормативно закріпити критерії віднесення окремих категорій адміністративних деліктів до відання саме судових органів. До умов застосування судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення віднесено такі: 1) виключна судова підвідомчість розгляду адміністративних деліктів повинна мати місце у випадках, коли об'єктом посягання є життя чи здоров'я особи, або ж адміністративно-деліктне діяння посягає на найважливіші суб'єктивні права особи; 2) судам повинні бути підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, санкції за які передбачають обмеження особистих прав громадян, що передбачені Конституцією України, зокрема як адміністративне стягнення передбачено застосування адміністративного арешту, конфіскація предмета, який був знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом вчинення правопорушення; 3) у всіх випадках вчинення адміністративного правопорушення неповнолітніми особами, справи повинні розглядатися виключно судами; 4) судам можуть бути підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, об'єктом яких є суспільні відносини, регулювання яких хоч і здійснюється державою, проте відсутні «спеціальні» державні органи, наділені контрольними та юрисдикційними повноваженнями у цій сфері правовідносин; 5) суди вправі розглядати справи, коли регулювання суспільних відносин відбувається за допомогою норм особливої частини КУпАП та якщо у цій сфері відсутнє інше законодавче регулювання.

У підрозділі 2.2 «Зміст та значення стадії розгляду та винесення постанови (рішення) у справі про адміністративне правопорушення» зазначається, що зміст стадії розгляду та винесення постанови (рішення) у справі нормативно регламентовано

законодавцем у ст.ст. 276-285 КУпАП. Аналіз чинного законодавства та позицій учених-адміністративістів, дозволив стверджувати, що ця стадія складається з трьох основних етапів: прийняття та підготовки справи до розгляду; розгляду справи; винесення рішення у справі.

Наголошується, що рівень нормативної регламентації цього етапу є досить неповним і потребує доопрацювання. З-поміж основних проблем нормативного регулювання цього етапу, що потребують розв'язання під час підготовки нового КУпАП є такі: по-перше, немає вказівки на порядок дій за умови, коли справа не належить до компетенції органу (посадової особи), який отримав справу; по-друге, коли законом передбачена альтернативна підсудність, слід співставити і конкретну, і територіальну підсудність; по-третє, слід законодавчо встановити обов'язок прийняття справи до розгляду, якщо вона належить до компетенції органу, що її отримав, і немає інших обставин, які перешкоджають прийняттю її до розгляду. Оскільки за умови подвійної підвідомчості справу можна пересилати від органу до органу, безпідставно затягуючи її вирішення по суті; по-четверте, вчені-адміністративісти наголошують на відсутності механізму відводів та самовідводів.

Для етапу розгляду справи про адміністративний проступок характерною є наявність певних обов'язкових правил, які у науковій літературі чітко не визначені. До них належать строки розгляду справи, місце та порядок розгляду.

Також назріло питання, як реагувати щодо осіб, яких протягом року притягали до відповідальності за адміністративні проступки три і більше разів за вчинення однорідного правопорушення. Нині таке визначення, як «систематичне вчинення адміністративних проступків», у чинному законодавстві відсутнє.

У підрозділі 2.3 «Окремі питання законодавчого регулювання виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» зазначається, що виконання постанов про накладення адміністративних стягнень – одне з актуальніших питань в юрисдикційній діяльності органу, який виніс постанову.

Вказується, що постанова про накладення адміністративних стягнень характеризується певними соціальними, юридичними та економічними наслідками: соціальні – виховання громадян у дусі додержання законів та поваги до правил співжиття; юридичні – постанови є обов'язковими для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами; економічні – примусове позбавлення правопорушника відповідних матеріальних благ, стягнення штрафів

включено до прибуткової частини бюджетів різних рівнів.

Наголошується, що сьогодні актуальним залишається питання щодо виконання постанов про накладення штрафу, оскільки згідно з статистичними даними такі постанови виконуються лише на 55%. Натомість заходів забезпечення провадження на виконання постанови про накладення штрафу певним чином бракує. Спроба законодавця усунути цю прогалину відіграла позитивну роль, але це стосується лише порушень у сфері безпеки дорожнього руху.

Розділ 3 «Напрями удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення», містить два підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Досвід зарубіжних країн щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення» зазначено, що у Європейському Союзі, адміністративна відповідальність передбачає пізнання суспільства – конкретне, емпіричне, прикладне, відстежуючи масові процеси, що виникають з різноманіття прагнень і дій, спираючись на статистику та опитування, і створює ресурси для цілеспрямованого перетворення того, що складається у суспільстві в цілеспрямований розвиток, який захищається адміністративно-правовими методами через інститут адміністративної відповідальності.

Підкреслюється, що досвід історично близьких нам держав Східної Європи свідчить власне на користь ефективності застосування судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, у державах з так званим «широким кримінальним правом», яке включає в себе і право про проступки (правопорушення), на розгляд справ про адміністративні проступки поширюються положення загальних законів (кодексів) про кримінальні процедури (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія). Участь суду у провадженні про проступки є тотожною ролі суду у кримінальному процесі: суд вирішує справу по суті та надає дозвіл адміністративним органам на обмеження прав та свобод осіб з метою проведення ефективного розгляду. У Хорватії, Сербії, Словенії створена окрема система судів для розгляду справ про проступки – проступкові суди, зокрема проступкові суди першої інстанції та Вищий проступковий суд.

Натомість, що ж стосується низки держав Європи, то для їхнього правового поля застосування адміністративної відповідальності пов'язане з діяльністю адміністративних органів із притягнення осіб до відповідальності в адміністративному (позасудовому) порядку. Судові органи здійснюють правосуддя, а у цій сфері вони уповноважені лише на надання дозволу на застосування

заходів процесуального примусу та перегляд рішень органів публічної адміністрації стосовно призначення стягнень.

У підрозділі 3.2 «Перспектива удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення» зазначено, що напрями удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення безпосередньо пов'язані з удосконаленням законодавства, що регламентує адміністративну відповідальність.

Підкреслюється, що динаміку реформування адміністративної відповідальності визначає ступінь формування її передумов. Ухвалення політичного рішення про проведення реформування залежить від конституційної ситуації в нашій країні, тобто від наявності цілей, умов і засобів здійснення конституційних перетворень. Наявність і програмне оформлення в Україні соціально детермінованих цілей, внутрішніх і зовнішніх соціально-економічних, а також політичних умов, існування відповідного правового механізму є тією сукупністю чинників, від якої залежить прийняття політичного рішення про проведення реформування адміністративної відповідальності. Сама можливість реформування, його динаміка тісно пов'язані з успіхом і, відповідно, соціальною підтримкою здійснюваних масштабних перетворень соціально-економічного і політичного характеру, передусім, правоохоронної та судової систем.

Констатується, що проблема необхідності реформування системи адміністративної відповідальності – це, значною мірою, проблема забезпечення наступності політичного курсу та створення конституційно-правових передумов для його розвитку на основі політичної стабільності. Можливість успішної реалізації такого серйозного завдання, як проведення реформування адміністративної відповідальності, пов'язана з визначенням оптимального співвідношення її політичного та правового змісту. Новітня історія розвитку України показує, що існування гострих політичних колізій і, як наслідок, зайва політизація реформування негативно впливають і на сам процес реформування адміністративної відповідальності, і на процес адаптації національного адміністративного законодавства до норм Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у виявленні і дослідженні нових ідей та тенденцій розвитку відносин стосовно

діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та напрямів удосконалення законодавства, що її регулює. У роботі враховані положення чинного національного законодавства, міжнародні правові стандарти, що так чи інакше стосуються теми дослідження, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується сфери дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню кола завдань, які мають важливе наукове і прикладне значення. У результаті автором сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, що полягають у такому:

1. Підкреслено, що у світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави; визнання особи найвищою соціальною цінністю; реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення публічних органів; запровадження моделі партнерських відносин особи та органів держави особливого значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність в царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усєї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом.

2. Зауважено, що адміністративні провадження нині є найпоширенішими, оскільки охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльність установ, підприємств, організацій та насамперед держави. Але все ж таки, незважаючи на таке поширення, адміністративні провадження, так само як і адміністративний процес, достатньо не розглянуті й донині. Значна кількість адміністративно-правового матеріалу та його досить складна систематизація створюють ще більшу складність у його вивченні.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований нормами, що сконцентровані у розділах IV та V Кодексу про адміністративні правопорушення.

3. Наголошено, що в умовах розбудови в Україні правової держави діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення потребує комплексного підходу щодо її вивчення, адже розширення судової юрисдикції, розвиток сильної та розгалуженої системи органів судової влади є насамперед невід'ємною умовою формування та існування правової держави. Однак широкомасштабність процесу становлення та належного функціонування судової системи в сучасних умовах реалізовано ще не повною мірою. Вже декілька років поспіль Україна переживає важливий етап становлення та розвитку національного державотворення й правотворення, ознаменований судовою реформою, метою якої є посилення рівня захисту громадянських, соціально-економічних і політичних прав громадян, забезпечення доступу громадян до правосуддя, підвищення якості правосуддя, подолання судової тяганини, забезпечення розгляду судових справ у розумні строки.

4. В основі формування системи адміністративної юрисдикції лежить функціональний ознака. Діюча модель системи суб'єктів адміністративної юрисдикції складається з двох блоків: центральної та регіональної підсистем. Для сучасної організації цієї системи характерна провідна роль суддів (судів), що забезпечують кваліфікований розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення, розширення спеціалізованого юрисдикційного захисту, який здійснюють органи виконавчої влади.

5. Незважаючи на окремі проблеми, пов'язані з суб'єктами адміністративної відповідальності, слід визнати, що правова регламентація адміністративної відповідальності значною мірою набула демократичного виду, адекватного меті побудови в сучасній Україні правової держави та громадянського суспільства. Пріоритетним напрямом удосконалення відповідальності за адміністративні правопорушення має стати науково обґрунтоване формування понятійного апарату, гнучкого механізму процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, правового статусу суб'єктів адміністративної відповідальності, а також підвищення їх відповідальності.

6. Зауважено, що адміністративну відповідальність слід пов'язувати із застосуванням заходів державного примусу і розглядати як специфічну реакцію держави на адміністративний проступок, яка полягає у застосуванні до винної особи заходів впливу, передбачених санкціями відповідних адміністративно-деліктних норм. Що ж стосується правовідновлюючих заходів (відшкодування збитків тощо),

то, на відміну від заходів адміністративного припинення, які передують адміністративній відповідальності, вони є своєрідним наслідком останньої. Взагалі, правовідновлюючі заходи носять здебільшого цивільно-правовий характер і мають розглядатися передусім у контексті проблематики цивільно-правової відповідальності. Адже адміністративні санкції, накладення яких на винну особу і становить собою основний зміст адміністративної відповідальності, як правило, наділені яскраво вираженими каральними ознаками і безпосереднього відношення до правовідновлення не мають.

7. Зроблено висновок, що під компетенцією суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції слід розуміти законодавчо визначене коло повноважень відповідних суб'єктів, спрямованих на виконання діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

8. Констатується, що найбільше суперечок у наукових колах та серед практичних працівників викликає питання підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення органам судової влади, зокрема районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам. Науковці у галузі адміністративного права вважають суди основними, лідируючими суб'єктами адміністративної юрисдикції, що наділені правом приймати владні акти, визначати рух і долю справи, тобто вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що зумовлюють виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних та процесуальних відносин.

9. Підкреслено, що реформування судової влади зумовлює необхідність зосередження уваги на підвідомчості загальним судам адміністративно-деліктних справ. Положеннями статті 221 КУпАП передбачено, що суд здійснює розгляд значної кількості справ про адміністративні правопорушення, застосовуючи у них адміністративні стягнення, заходи впливу щодо неповнолітніх осіб, які вчинили правопорушення. Отже, законодавець втілює ідею більшості юристів-практиків про те, що адміністративна процесуальна діяльність не повинна бути виключною прерогативою органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб.

Наголошено на тому, що за своєю природою суд, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційним органом (органом адміністративно-деліктної юрисдикції) і одночасно органом адміністративно-деліктної юстиції (правосуддя). Отже, особливе місце суду в системі органів

адміністративно-деліктної юрисдикції обумовлена тим, що суд здійснює саме правосуддя і на відміну від більшості органів адміністративно-деліктної юрисдикції не входить до системи органів державного управління.

Натомість, стаття 246 КУпАП окремо визначає порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених до розгляду адміністративних деліктів (ч. 1 ст. 246 КУпАП) та районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними судами (ч. 2 ст. 246 КУпАП), отже законодавець не прирівнює у правовому статусі суди та інші юрисдикційні органи.

10. Підтримано думку науковців, що особливість статусу суду як адміністративно юрисдикційного органу і, водночас, як органу правосуддя визначають його виключні повноваження щодо застосування окремих видів адміністративних стягнень, таких як арешт, конфіскація майна, застосування заходів адміністративного впливу до неповнолітніх.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Козюренко Р. С. Захист прав людини в адміністративному судочинстві. *Митна справа*. 2012. № 5. Ч. 2. Кн. 1. С. 125–130.

2. Козюренко Р. С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2015. № 845. С. 94–99.

3. Козюренко Р. С. Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані з корупцією. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук*. 2015. Вип. 12. С. 120–127.

4. Козюренко Р. С. Компетенція – основний елемент правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 874. С. 102–107. (*наукометрична база Index Copernicus*)

5. Козюренко Р. С. Зміст стадії розгляду та винесення постанови (рішення) у справі про адміністративне правопорушення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук*. 2016. Вип. 16. С. 89–95.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Козюренко Р. С. Адміністративне судочинство як основа демократизації суспільства та захисту прав людини. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез учасників I Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 25 квітня 2012 р.) Львів, 2012. С. 132–134.

7. Козюренко Р. С. Діяльність судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в контексті євроінтеграції. *Правові, соціально-психологічні та інформаційні процеси державотворення в контексті євроінтеграції*: збірник тез науково-практичної конференції, (м. Львів, 8–9 лютого 2016 р.) Львів, 2016. С. 30–32.

8. Козюренко Р. Компетенція як складова правового статусу суду щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) Ч. 2. Львів, 2016. С. 46–49.

9. Козюренко Р. С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформації. *IT право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) Львів, 2016. С. 89–92.

10. Козюренко Р. Адміністративно-процесуальна діяльність суду як органу, наділеного адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 травня 2017 р.) Львів, 2017. С. 46–48.

АНОТАЦІЯ

Козюренко Р. С. Діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2018.

У дисертації проведено комплексне дослідження діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Розглянуто теоретико-методологічні засади дослідження

діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Проаналізовано загальні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення судами.

Сформульовано пропозиції та рекомендації пов'язані з напрямками удосконалення діяльності судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, суддя, суд загальної юрисдикції, адміністративний процес, правосуддя, розумний строк, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

АННОТАЦІЯ

Козюренко Р. С. Деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника» Министерства образования и науки Украины, Львов, 2018.

В диссертации проведено комплексное исследование деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Рассмотрены теоретико-методологические основы исследования деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Проанализированы общие положения производства по делам об административных правонарушениях судами.

Сформулированы предложения и рекомендации связанные с направлениями совершенствования деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Определено, что правовой статус субъекта административно-деликтной юрисдикции – это совокупность урегулированных нормами административно-деликтного законодательства правовых возможностей субъектов властных полномочий иметь права, обязанности и нести ответственность, обусловленные выполнением задач и функций по привлечению лиц к административной ответственности и применение административных взысканий за совершение последним административных правонарушений (деликтов).

Отмечается, что к особенностям подведомственности дел об

административных правонарушений относит скорость реагирования на правонарушения, то есть применение сокращенных сроков рассмотрения дел, и профилактическая направленность административно-деликтной юрисдикции. Обеспечить скорость реагирования на правонарушения возможно только при наличии широкой сети органов, которые компетентно и оперативно рассматривали дела об административных правонарушениях.

Из анализа содержания статьи 221 КУоАП сделан вывод, что к подведомственности районных (городских) судов законом отнесены дела об административных правонарушениях, в которых необходимо оперативное применение мер административной ответственности, а также дела, характеризующиеся повышенной степенью опасности и находятся на грани уголовно-наказуемыми деяниями. В то же время, к исключительной судебной подведомственности отнесено применение определенных видов административных взысканий, а также рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними лицами в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет. При этом административно-деликтные полномочия судов выходят за пределы статьи 221 КУоАП, ведь именно судам подведомственны дела о нарушении таможенных правил и дела о правонарушениях, связанных с коррупцией, также являются делами об административных правонарушениях.

Замечено, что в настоящее время нет единства среди ученых относительно места суда как органа правосудия в системе органов административно-деликтной юрисдикции, ими условно выделяются несколько концепций реформирования системы органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также места и роли суда в системе этих органов. Зато в отдельных работах обосновывается концепция по не только сохранение судебной подведомственности дел об административных правонарушениях, но и расширение круга дел об административных правонарушениях, которые были бы отнесены к компетенции именно судебных органов.

Предложено нормативно закрепить критерии отнесения отдельных категорий административных деликтов к ведению именно судебные органы. К условиям применения судебной подведомственности дел об административных правонарушениях отнесено: 1) исключительная судебная подведомственность рассмотрения административных деликтов должна иметь место в случаях, когда объектом посягательства является жизнь или здоровье человека, или же административно-деликтное деяние посягает на важнейшие объективные права человека; 2) судам должны

быть подведомственны дела об административных правонарушениях, санкции за которые предусматривают ограничение личных прав граждан, предусмотренных Конституцией Украины, в частности как административное взыскание предусмотрено применение административного ареста, конфискация предмета, который был орудием совершения или непосредственным объектом совершения правонарушения; 3) во всех случаях совершения административного правонарушения несовершеннолетними лицами, дела должны рассматриваться исключительно судами; 4) судам могут быть подведомственны дела об административных правонарушениях, объектом которых являются общественные отношения, регулирование которых хотя и осуществляется государством, однако отсутствуют «специальные» государственные органы, наделенные контрольными и юрисдикционными полномочиями в этой сфере правоотношений; 5) суды вправе рассматривать дела, когда регулирование общественных отношений происходит с помощью норм особенной части КоАП и если в этой сфере отсутствует другое законодательное регулирование.

Указывается, что постановление о наложении административных взысканий характеризуется определенными социальными, юридическими и экономическими последствиями: социальные - воспитание граждан в духе соблюдения законов и уважения к правилам общежития; юридические - постановления являются обязательными для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами; экономические - принудительное лишение правонарушителя соответствующих материальных благ, взыскания штрафов включено в доходную часть бюджетов различных уровней.

Подчеркивается, что опыт исторически близких нам государств Восточной Европы свидетельствует собственно в пользу эффективности применения судебной подведомственности дел об административных правонарушениях.

Отмечено, что направления совершенствования деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях непосредственно связанные с совершенствованием законодательства, регламентирующего административную ответственность.

Ключевые слова: административное правонарушение, судья, суд общей юрисдикции, административный процесс, правосудие, разумный срок, производство по делам об административных правонарушениях.

SUMMARY

Kozyurenko R. S. Activities of courts of general jurisdiction in relation to cases of administrative violations. – Printed as a manuscript.

The thesis for a candidate of law degree on the specialty 12.00.07 – Administrative law and Process; Financial law; Informational law. – Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2018.

In the dissertation the complex investigation of activity of the courts of general jurisdiction concerning the consideration of cases on administrative violations has been carried out.

The theoretical and methodological principles of research of activity of courts of general jurisdiction concerning consideration of cases on administrative violations are considered. The general provisions of the proceedings in cases of administrative offenses by courts are analyzed.

The suggestions and recommendations related to the directions of improvement of the activity of courts of general jurisdiction concerning the consideration of cases of administrative violations are formulated.

Key words: administrative offense, judge, court of general jurisdiction, administrative process, justice, reasonable time, proceedings in cases of administrative offenses.

Підписано до друку 22.05.2018 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 0,9.
Зам. № 173. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007
тел.: (032) 255-49-00, (032) 261-24-15
e-mail: pais.druk@gmail.com; <http://www.pais.com.ua>