

**С. Т. Гончарук**, кандидат юридичних наук,  
професор, завідувач кафедри конституційного  
і адміністративного права Юридичного інституту  
«Інститут повітряного і космічного права»  
Національного авіаційного університету

## СУДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

*У статті розкривається поняття та зміст адміністративно-юрисдикційних функцій місцевих судів України, аналізуються окремі проблеми цього виду судової діяльності на сучасному етапі, робляться певні узагальнення і висновки та висловлюються пропозиції щодо її удосконалення.*

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в своїй більшості, як відомо, здійснюється переважно органами виконавчої влади та іншими суб'єктами управління. В структурі цієї діяльності превалюють питання, пов'язані з розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення.

Відповідно до чинного законодавства України про адміністративні правопорушення, насамперед розд. 3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні проступки наділені близько 40 різних суб'єктів (здебільшого це спеціально уповноважені на те органи виконавчої влади та їх посадові особи). Серед них одне з чільних місць сьогодні належить судам.

Нині роль судів у розгляді таких справ помітно підвищилась і продовжує зростати. Якщо десять років поспіль судами розглядалось близько 45 різновидів справ про окремі адміністративні правопорушення, п'ять років тому – біля 58 різновидів таких справ, то сьогодні судами розглядаються справи про адміністративні правопорушення, передбачені 124 статтями КУпАП. Отже, суди сьогодні вийшли на перше місце як за кількістю різновидів адміністративних правопорушень, що ними безпосередньо розглядаються, так і за загальною кількістю розглянутих справ про адміністративні правопорушення відносно інших суб'єктів адміністративної юрисдикції (раніше така першість була за органами внутрішніх справ (міліцією). Особливо розширились адміністративно-юрисдикційні функції судів після передачі до їх провадження справ про порушення правил дорожнього руху. А тому сьогодні не можна погодитися з висновками окремих вчених про те, що підвідомчість судам справ про адміністративні правопорушення має обмежений характер (15% від наявних якісних складів, передбачених КУпАП) [1].

Водночас дана сфера судової діяльності залишається ще недостатньо нормативно врегульованою і малодослідженою в правовій теорії. Лише окремих її фрагментів побічно торкались в своїх наукових працях такі вчені-адміністративісти, як: В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, І. В. Коліушко, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, В. С. Стефанюк та ін. Спеціальних фундаментальних досліджень теорії і практики згаданої діяльності у вітчизняній адміністративно-правовій теорії не здійснювалось. Наразі відсутні теоретичні розробки правової природи та генезису цього виду судової діяльності, глибокий науковий аналіз існуючих проблем, пов'язаних з її здійсненням, а відповідно і немає достатньо науково обгрунтованих пропозицій щодо її удосконалення.

Даною статтею хотілось насамперед привернути увагу науковців і практиків до окремих проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності судів та пошуку шляхів підвищення її ефективності.

Серед існуючих проблем цієї діяльності можна назвати, зокрема, правові питання її організаційно-процедурного характеру, уточнення окремих процесуальних строків, узгодження здійснення окремих процесуальних дій, проблеми більш чіткого розподілу юрисдикційних повноважень та взаємодії з органами виконавчої влади, які в переважній більшості готують справи про адміністративні правопорушення і передають їх для розгляду і вирішення в суди та ін.

На сьогодні адміністративна відповідальність перестає розцінюватись здебільшого як вид управлінської діяльності, як одна з управлінських функцій (функція контролю), власне, як відповідальність суто «управлінська» [2] (принаймні, за суб'єктами її застосування). Вона все більше сприймається як специфічна форма державно-правового реагування на певну категорію протиправних проявів, які розцінюються в зако-

ні як адміністративні проступки; як самостійний правовий засіб охорони та захисту відповідних суспільних відносин. Водночас не можна заперечувати щодо її нерозривного зв'язку з адміністративним примусом (зокрема застосуванням адміністративних стягнень як форми реалізації такої відповідальності) та щодо адміністративно-правової основи її регламентації [3].

Значне розширення в останній час адміністративно-юрисдикційних функцій судів, на наш погляд, можна пояснити необхідністю більш ефективного і реального забезпечення законних прав і свобод громадян, подальшого зміцнення законності і правопорядку в державі, проявом більшої довіри судам порівняно з іншими уповноваженими на те суб'єктами адміністративної юрисдикції, потребою узгодження норм чинного українського законодавства з положеннями правових систем країн ЄС. Безспірно, що судовий захист серед інших видів правового захисту є найбільш універсальним, праведливим, об'єктивним і надійним, що неодноразово підкреслювалось в адміністративно-правовій літературі [4].

Адміністративно-юрисдикційні функції в діяльності судів займають сьогодні відчутне місце. Так, аналіз розгляду судами загальної юрисдикції м. Києва різних судових справ показав, що за останні роки питома вага справ про адміністративні правопорушення сягає 70% серед всіх інших розглянутих ними судових справ (в середньому 100–150 таких справ на одного суддю щомісячно). До справ про адміністративні проступки, підвідомчих судам, насамперед відносяться справи про правопорушення, які є найбільш суспільно небезпечними (шкідливими), за вчинення яких, як правило, застосовуються більш суворі адміністративні стягнення (це підвищені розміри штрафу, конфіскація, виправні роботи, адміністративний арешт). До різновидів таких правопорушень, зокрема, відносяться незаконні операції з наркотичними і психотропними речовинами в невеликих розмірах, дрібне розкрадання чужого майна, порушення правил дорожнього руху, порушення правил про валютні операції, зловживання монопольним становищем на ринку, дрібне хуліганство, вчинення насильства у сім'ї, злісна непокоря працівникам міліції, прояв неповаги до суду, правопорушення, пов'язані з корупцією, та ін.

Лише судами (суддями) можуть сьогодні застосовуватись такі адміністративні стягнення, як конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт, а та-

кож звільнення з посади та заборона займати посади в державних органах та їх апараті щодо державних службовців у випадках скоєння ними корупційних діянь.

Таким чином, в останній час законодавець досить цілеспрямовано надає перевагу судовій гілці влади у питаннях кінцевого розгляду і вирішення значної частини справ про найбільш серйозні адміністративні проступки та застосуванні до правопорушників найбільш суворих адміністративно-репресивних стягнень.

Водночас самі судді та інші працівники судових органів в більшості не досить схвально ставляться до подібного значного розширення їх адміністративно-юрисдикційних функцій (близько 70% респондентів поставились до цього негативно), пояснюючи це своєю надмірною завантаженістю. Проте відносно ідеї введення окремої спеціалізації суддів щодо розгляду справ про адміністративні проступки більшість опитаних висловились негативно. Це стосується і питання можливості виділення окремого (спеціального) судді щодо розгляду справ такої категорії.

Відомо, що абсолютна більшість адміністративно-процесуальних документів, що містяться в матеріалах справи про той чи інший адміністративний проступок, складається уповноваженими на те посадовими особами органів виконавчої влади. І це закономірно, тому що подібна категорія правопорушень насамперед скоюється у сфері управління в процесі функціонування органів виконавчої влади, і їх виявлення та право складення протоколів про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП належить переважно суб'єктам цієї влади. На жаль, якість подібних адміністративно-процесуальних документів, що надходять у суди, не завжди є належною. І далеко не завжди у суддів є можливість своєчасно і якісно усунути окремі недоліки та прогалини, що містяться в тій чи іншій адміністративній справі. Особливо це стосується справ, пов'язаних з порушеннями правил дорожнього руху. На низький рівень складення первинних адміністративно-процесуальних документів в подібних справах вказали близько 80% опитаних суддів. Нерідко в процесі розгляду і вирішення окремих справ цієї категорії у судді виникає необхідність додатково дослідити окремі обставини справи, з'ясувати певні факти, перевірити докази, заслухати пояснення окремих учасників юрисдикційного процесу (ст. ст. 279–280 КУпАП). Можливість реалізувати ці вимоги закону у судді є далеко не завжди. Здебільшого



це стосується випадків, коли правопорушення скоюється в інших регіонах (зокрема, порушення правил дорожнього руху), або коли на додаткову перевірку не вистачає передбаченого законом строку давності накладення адміністративного стягнення. Як відомо, ст. 38 КУпАП такий строк визначає не пізніше 2-х місяців з моменту вчинення або виявлення (триваючого) правопорушення. На нашу думку, доцільно було б законодавчо закріпити положення про те, що справа про адміністративне правопорушення повинна надійти до суду не пізніше 15-ти днів до закінчення строку давності накладення адміністративного стягнення. З такою думкою погодилась переважна більшість респондентів.

Недостатньо урегульованим в КУпАП є і сам порядок судового розгляду справ про адміністративні правопорушення (такий порядок окремі вчені визначають як судово-адміністративний [5]). Зокрема, відсутня чіткість щодо випадків колегіального чи індивідуального розгляду окремих справ, щодо необхідності ведення протоколу судового засідання, щодо порядку розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні проступки, винесеними іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції.

Сьогодні варто ще раз критично оцінити доцільність існуючої в КУпАП підвідомчості судам справ про ті чи інші адміністративні проступки

з урахуванням ефективності результатів правоохоронної практики. Особливо це стосується адміністративних проступків, пов'язаних з порушенням правил дорожнього руху. На наш погляд, частину таких правопорушень доцільно знову повернути до юрисдикції підрозділів ДАІ, а у підвідомчості судів залишити лише проступки, за які кодексом передбачено застосування таких стягнень, як позбавлення права керування транспортними засобами та вилучення транспортного засобу.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційну діяльність судів можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність судів (суддів) щодо розгляду і вирішення справ про підвідомчі їм адміністративні проступки та винесення ними постанов у таких справах у передбачених законом формах і порядку, а також діяльність щодо розгляду скарг та протестів на постанови у справах про адміністративні проступки, винесені іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції. Така діяльність судів, зокрема, відіграє все відчутнішу роль у боротьбі з адміністративними правопорушеннями та у правоохоронній практиці загалом. Водночас, нормативна регламентація цієї діяльності сьогодні є ще неналежною і вимагає свого подальшого та найшвидшого удосконалення.

## Література

1. Лук'янець Д. М. Теоретичні засади розвитку адміністративно-деліктного законодавства. У кн.: Виконачва влада і адміністративне право. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 525.
2. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Ін-т держави і права, 2001. – С. 28, а також: Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 313.
3. Гончарук С. Т. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення // Бюлетень Міністерства юстиції

України. – № 6. – 2006. – С. 38.

4. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. – № 3. – С. 25; Коліушко І., Голосніченко І. До проблеми відмежування адміністративних проступків від адміністративних проступків, що підпадають під юрисдикцію суду // Право України. – 2001. – № 1. – С. 42; Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? // Право України. – 2003. – № 8. – С. 52.
5. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку... С. 31.

## С. Т. Гончарук

Суды как субъекты административной юрисдикции.

*В статье рассматриваются понятия и содержание административно-юрисдикционных функций местных судов Украины, анализируются некоторые проблемы этого вида деятельности на современном этапе, делаются определенные обобщения и выводы и выражаются предложения относительно ее усовершенствования*