

Микола Анатолійович Самбор

Прилуцький районний відділ поліції
ГУНП в Чернігівській області
Прилуцька районна рада Чернігівської області
Прилуки, Україна

АЛЬТЕРНАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: НАЯВНА ПРАКТИКА І ДОСВІД У СВІТЛІ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Анотація. У статті досліджуються окремі аспекти адміністративної деліктології, проблематика яких виявлена під час правозастосовної практики. Модернізація сучасної системи законодавства України має відбуватися на фундаментальній zasadі – верховенства права. Верховенство права неможливо без законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, перш за все тих, які наділені повноваженнями із застосування заходів державного примусу. Правова визначеність і правова передбачуваність, як невід'ємні складові принципу верховенства права, мають знаходити свій вияв у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Запроваджений у адміністративно-деліктному праві інститут альтернативності не завжди сприяє дотриманню прав і свобод людини, утвердженню верховенства права в українському суспільстві. Альтернативність, як і абсолютна визначеність у правовому регулюванні, не завжди позитивно впливають на якість правового регулювання суспільних відносин, задоволення правових очікувань людини як від поведінки суб'єктів публічної адміністрації, так і права, як засобу регулювання суспільних відносин. Разом із цим, в умовах наявності та єдності інтересу суб'єкта, вповноваженого складати протоколи про адміністративні правопорушення, у тому, щоб за результатами розгляду справи, де одним (подекуди єдиним) джерелом доказів у справі про адміністративне правопорушення є протокол про адміністративне правопорушення, ухвалення рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності, та альтернативності у виборі суб'єкта розгляду справи про адміністративне правопорушення, призводить до зловживань адміністративним розсудом. Водночас зазначена обставина не сприяє правовій визначеності та передбачуваності для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, що в сукупності може призводити до ухвалення рішень, які порушуватимуть права, свободи людини та громадянина, у своєму підґрунті не матимуть достатніх та допустимих доказів як учинення адміністративного правопорушення, так і винуватості особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Саме тому досліджується питання альтернативності юрисдикції справ про адміністративні правопорушення та суб'єктів, які можуть використовувати та реалізовувати вказану альтернативність юрисдикції. Результатом дослідження стало обґрунтування необхідності внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо усунення такого виду альтернативності, як альтернативність юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна деліктологія, адміністративне правопорушення, альтернативність, юрисдикція, права, свободи, людина.

Mykola A. Sambor

*Pryluky District Police Department of
The Main Department of the National Police in the Chernihiv Region,
Pryluky district council in the Chernihiv Region
Pryluky, Ukraine*

ALTERNATIVE JURISDICTION OF CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: AVAILABLE PRACTICE AND EXPERIENCE IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF RESPECTING HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Abstract. *The article examines certain aspects of administrative delictology, the problems of which were revealed during law enforcement practice. Modernization of the modern system of legislation of Ukraine should take place on the fundamental basis – the rule of law. The rule of law is impossible without legality in the activities of public administration subjects, above all those empowered to apply state coercive measures. Legal certainty and legal predictability, as integral components of the principle of the rule of law, should be reflected in the proceedings in cases of administrative offenses. The institution of alternative introduced in the administrative-delict law does not always contribute to the observance of human rights and freedoms, the establishment of the rule of law in Ukrainian society. Alternativeness, as well as absolute certainty in legal regulation, do not always have a positive effect on the quality of legal regulation of social relations, the satisfaction of legal expectations of a person both from the behavior of subjects of public administration, and law as a means of regulating social relations. At the same time, in the conditions of the presence and unity of the interest of the entity authorized to draw up protocols on administrative offenses, in the fact that, based on the results of the case review, where one (sometimes the only) source of evidence in the case of an administrative offense is the protocol on an administrative offense, the adoption the decision to bring a person to administrative responsibility, and the alternative in the choice of the subject of consideration of the administrative offense case, leads to abuse of administrative discretion. At the same time, the specified circumstance does not contribute to legal certainty and predictability for a person who is brought to administrative responsibility, which in aggregate can lead to the adoption of decisions that will violate the rights and freedoms of a person and a citizen, in their basis will not have sufficient and admissible evidence as the commission of an administrative offense, as well as the culpability of the person who is brought to administrative responsibility. That is why the issue of alternative jurisdiction in cases of administrative offenses and entities that can use and implement the indicated alternative jurisdiction is being investigated. The result of the study was the justification of the need to make appropriate changes to the Code of Ukraine on Administrative Offenses in order to eliminate this type of alternative, such as the alternative of jurisdiction regarding the consideration of cases on administrative offenses.*

Key words: *administrative delictology, administrative offense, alternative, jurisdiction, rights, freedoms, person.*

ВСТУП

Адміністративна деліктологія є тією галуззю юридичної науки, яка привертала і продовжує привертати увагу науковців. Відповідне висвітлення здобувають

як питання матеріального адміністративно-деліктного права, так і процесуально-адміністративно-деліктного права. Причин для того багато, та на наш погляд, видається, що така зацікавленість сферою адміністративної деліктології є, з одного боку, її поширеність та затребуваність якісних норм адміністративно-деліктного законодавства, а з іншого – наявність значної кількості прогалин, колізій та суперечностей у нормах діючого адміністративно-деліктного законодавства, що негативно впливають на використання та здійснення учасниками адміністративно-деліктних відносин своїх прав, свобод та інтересів.

Одним із таких питань, на нашу думку, є питання розмежування повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Нами вже робилася спроба започаткувати дискусію з даного питання, зокрема щодо обмеження повноважень окремих суб'єктів публічної адміністрації, наділених правом здійснювати провадження з документування таких адміністративних правопорушень, зокрема складення протоколів про адміністративні правопорушення та розгляду таких справ по суті [1] тощо. Водночас проблематика розмежування повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення між різними органами та посадовими особами, а подекуди, навіть різними гілками влади, на наше переконання, не сприяє правовій визначеності, легітимним очікуванням від, перш за все, процесуальних норм адміністративно-деліктного законодавства України, які, передусім, вже зібрані й представлені в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2].

Ураховуючи зазначене, сфера адміністративної деліктології за жодних обставин не може бути названою малодослідженою та такою, що не отримує належної уваги з боку науковців-дослідників. Адміністративно-деліктні питання, як суто теоретичного, практичного, так і комплексного характеру, знайшли висвітлення в дисертаційних дослідженнях В. Колпакова, Т. Коломоєць, О. Остапенка тощо. Так, О. Панасюк у ході одного з останніх дисертаційних досліджень питань адміністративно-деліктного права України, аналізуючи питання системи й компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх розвитку [3], жодним чином не згадує питання альтернативної компетенції (підвідомчості) справ про адміністративні правопорушення різним суб'єктам публічної адміністрації, а також відсутні прогностичні висновки щодо доцільності існування альтернативної підвідомчості справ про адміністративні правопорушення у світлі юридичної визначеності та прогнозованості.

Не дивлячись на таку прискіпливу увагу до предмету адміністративно-деліктного права, ряд питань залишаються в тіні наукових досліджень. Одним із таких, на наше переконання, є питання визначення суб'єкта владних повноважень, наділених правом розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Ураховуючи викладене, метою даної статті є аналіз норм адміністративно-деліктного законодавства України щодо визначення наявності норм, які визначають альтернативну підвідомчість розгляду справ про адміністративні право-

порушення та якості правового регулювання розмежування повноважень суб'єктів владних повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

1. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Ураховуючи поєднання у дослідженні теоретичної складової з емпіричним досвідом застосування норм адміністративно-деліктного законодавства, основою роботи є норми позитивного адміністративно-деліктного права України, а також використання даних теоретичної науки адміністративно-деліктного права в поєднанні зі знаннями у галузі лінгвістики, інших галузей юридичної науки.

Системне використання методів емпіричного й теоретичного дослідження, зокрема спостереження і порівняння, сходження від абстрактного до конкретного, формулюючи відображення дійсності в мисленні, аналізу та синтезу, формалізації, зокрема відображення поняття у відповідній знаковій (мовній) формулі з використанням юридичної техніки, забезпечать системність у роботі з правового регулювання суспільних відносин як щодо дотримання законності, утвердження верховенства права, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, їх взаємодії з суспільством і державою, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин відповідно до вимог міжнародного права та системи національного законодавства, заснованих на засадах верховенства права, утвердження прав і свобод людини. Системний метод забезпечить інтеграцію запропонованих змін для вдосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства, їх гармонізацію та виконання правом ефективною регулятивною функції в суспільстві.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

В Україні проголошений, визнаний і впроваджується в дію принцип верховенства права. Саме так зазначено у ч. 1 ст. 6 Конституції України [6].

Конституційний Суд України, як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України, законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України (ч. 1 ст. 147 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України [7]). У своєму Рішенні Конституційний Суд України зауважив, що діяльність правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України а повноваження – в установлених Основним Законом країни межах і відповідно до законів. Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини та громадянина в Україні, передбачають за змістом правові гарантії, правову передбачуваність та правову визначеність необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними

на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене [8]. Отже, справедливість, гуманізм і верховенство права, як конституційні принципи прийнятні й реалізуються в соціальному середовищі, де право, як регулятор суспільних відносин його учасників, характеризується правовою передбачуваністю і правовою визначеністю, як вихідними засадами відповідних принципів права.

Завбачливо наголосимо на тому, що як і право, так і його складові – права передбачуваність і права визначеність є нічим іншим як соціальним продуктом, форма і зміст яких сформульовані відповідними суб'єктами, а вектор діяльності, спрямований на соціум та окремо взятого кожного його представника.

Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, щоб особа мала можливість скерувати свою поведінку [10]. Правову передбачуваність доречно сприймати як наперед визначену формулу правового припису, з яким особа повинна мати можливість ознайомитися. При цьому така можливість є наслідком відповідного зобов'язання суб'єкта публічно-владних повноважень не лише оголосити зміст правової норми, а й за допомогою юридичної техніки сформулювати її так, щоб у відповідних правовідносинах особа мала б можливість використати й здійснити весь арсенал гарантованих їй прав, свобод та інтересів, а держава вжила б для цього вичерпних заходів, що гарантуватиме принцип як верховенства права, так і дотримання прав і свобод людини.

С. Погребняк схиляється до того, що правову визначеність слід розглядати як зобов'язання державних владних органів забезпечити особам легкість з'ясування права й можливість скористатися цим правом у разі необхідності [11, с. 180]. У контексті цього тексти нормативно-правових актів, наскільки це можливо, переконує вчений, повинні бути зрозумілими (доступними) кожному. Це ознака, що вони мають бути максимально простими, стислими й ясними (точними й однозначними), системними і послідовними [11, с. 182]. У контексті правової передбачуваності і правової визначеності, як елементів верховенства права, виникає питання альтернативності, яка є наслідком адміністративного розсуду винятково органів публічної адміністрації, передбачуваність та визначеність якої (альтернативи) з математичною точністю неможливо прорахувати для учасника відповідних правовідносин. Наприклад, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення – дрібне хуліганство, може очікувати застосування до неї адміністративної санкції у виді адміністративного штрафу в розмірі від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Таке правове очікування є результатом правової визначеності змісту адміністративно-деліктних відносин (суб'єкт, суб'єктивна

сторона, об'єкт, об'єктивна сторона), врахування всіх обставин події. Тоді як передбачуваність застосування такого стягнення є наслідком імперативного нормативного припису про те, що дослідження таких обставин справи здійснюватиметься відповідним уповноваженим органом – судом, тобто протокол про адміністративне правопорушення після його складення буде спрямований саме до органу (особи) вповноваженого розглядати відповідну справу про адміністративне правопорушення.

2.1. Альтернативність у праві

Альтернатива – необхідність вибору між двома або кількома можливостями, що виключають одна одну [16]. Вказане поняття широко використовується у праві: від теорії права до галузевих наук, у тому числі в адміністративно-деліктному. Наприклад, альтернативні гіпотези, диспозиції й санкції [17, с. 170–171], альтернативні явища [17, с. 322] у теорії права. Багато мовиться про альтернативність розв'язання правових спорів [18] у цивільному процесуальному й адміністративному процесуальному праві. Не менш дослідженим є питання альтернативних санкцій у адміністративно-деліктному праві. Альтернативні санкції розкриваються в дисертаційному дослідженні Є. В. Устименка [21].

Водночас питання альтернативної юрисдикції зазвичай пов'язується із питаннями альтернативного розв'язання спорів.

Ю. М. Юркевич вказує на те, що альтернативне вирішення спорів стосується будь-яких способів їхнього врегулювання за межами судових процедур [19, с. 8].

Альтернативність пов'язується із можливістю вибору між різними видами одного предмета чи явища або вибору з-поміж декількох предметів чи явищ одного з них. Водночас рецепція поняття «альтернативність» та похідних від нього у правову сферу повинно мати в собі відповідне підґрунтя, котре переслідує певну мету. Останньою, на глибоке переконання, має бути дотримання прав і свобод людини, формування гідних умов використання та здійснення кожною людиною її прав і свобод, як тих, що ідентифіковані й формалізовані у позитивному праві, так і тих, які беруть своє коріння в природному праві.

Недооцінка розуміння альтернатив та їх урегулювання й подальшого використання може призвести до негативних наслідків, як для самого регулювання, як певного процесу, так і відповідних суспільних відносин, які підлягають такому регламентуванню, а на завершення – негативно впливати на правотворчі, правозастосовчі процеси, формування іміджу правової держави.

Виходячи з правових принципів регулювання суспільних відносин, у переважній своїй більшості альтернативність використовується для регулювання цивільно-правових відносин. Однак це жодним чином, не обмежує сферу їх використання цією галуззю права й законодавства. Альтернативи притаманні й таким галузям публічного права, як конституційне, кримінальне, фінансове, банківське, податкове, не є винятком з цього переліку й адміністративно-деліктне, норми

якого покликани врегульовувати суспільні відносини, що виникають унаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

2.2. Альтернативи в адміністративно-деліктному праві

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має широке коло суб'єктів, яким гарантовано відповідні права й свободи. Детальна регламентація відносин між суб'єктами юрисдикції та учасниками зазначеного провадження є гарантією об'єктивного вирішення правових спорів, які виникають у точній відповідності до законодавства. Чим легше і безконфліктніше складаються взаємовідносини громадянина з державою в особі її органів і посадових осіб, тим спокійнішим і більш захищеним він себе почуває, внаслідок чого підвищуються його законслухняність, повага до держави та її органів, зростає авторитет останніх [4, с. 161]. Слід резюмувати, що правова визначеність і правова доступність, які є складовими принципу верховенства права, підтверджують упевненість у дотриманні прав і свобод людини та громадянина у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, зокрема органами державної влади, перш за все тими, що наділені повноваженнями із застосування заходів державного примусу.

На жаль, жоден із дослідників, у тому числі авторів сучасних підручників з адміністративного права та адміністративного процесуального України [12; 13; 14], не звертав увагу на альтернативну підвідомчість справ про адміністративні правопорушення.

О. В. Радишевська, досліджуючи думку Д. Кийовського (*D. Kijowski*), зазначає, що наука адміністративного права повинна працювати в напрямі обґрунтування раціональності застосування альтернативних способів регулювання суспільних відносин, адже, «без сумніву, сьогодні у світі важко виділити функції та завдання публічної адміністрації, які б створювали «ізольоване поле» тільки для методу влади та підпорядкування» [20, с. 154]. Маємо відзначити, що наукове обґрунтування застосування альтернативи в адміністративно-деліктних відносинах фактично відсутнє, хоча зазначені питання є важливими для регулювання таких відносин з дотриманням конституційних принципів, сформульованих у статтях 6, 19 Конституції України для органів державної влади та місцевого самоврядування. На шляху дослідження альтернатив у адміністративно-деліктному праві перша альтернатива, яка фокусує увагу це альтернативи видів адміністративних стягнень, які можуть бути застосованими за вчинення адміністративних правопорушень. Другою альтернативою є альтернативність повноважень суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення. Хоча вказана альтернатива суб'єктів прямо в нормах КУпАП не згадується, однак вона впливає з їх змісту. Норми КУпАП містять спеціальну статтю, яка розкриває альтернативу місця розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Власне норми ч. 2 та 3 ст. 276 КУпАП передбачають альтернативну підсудність справ про адміністративні правопорушення [5], а точніше альтернативну юрис-

дикційність справ про адміністративні правопорушення. Так, справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 80, 81, 121–126, 127¹–129, 139 (коли правопорушення вчинено водієм) КУпАП, можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 177 і 178 КУпАП розглядаються за місцем їх вчинення або за місцем проживання порушника. Така альтернативна юрисдикційність безпосередньо пов'язується із територіальністю розгляду відповідних справ про адміністративні правопорушення, тобто винятково з місцем розгляду справи, а точніше територіальною поширеністю повноважень одного й того самого органу (чи то підрозділ Національної поліції, чи орган виконавчої влади, уповноважений розглядати відповідні справи про адміністративні правопорушення). Зрештою, така альтернативна територіальність справ про адміністративні правопорушення не породжує конкуренцію повноважень різних органів та їх посадових осіб тобто юрисдикційність цих органів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення не притаманна альтернативність.

Визначення конкретного суб'єкта розгляду відповідної справи про адміністративні правопорушення належить до адміністративного розсуду посадової особи, вповноваженої складати протоколи про адміністративні правопорушення, тобто її інтелектуально-вольової діяльності, що ґрунтується на нормах позитивного права, здійснюється на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, пов'язана із оцінкою доказів, всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності за своїм внутрішнім переконанням, керуючись власною правосвідомістю, спрямована на утвердження верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина та пов'язана із ухваленням індивідуального акта застосування права [15, с. 120]. Отже, прийняття рішення про направлення відповідного протоколу про адміністративне правопорушення разом з усіма доказами до відповідного органу чи посадової особи, вповноваженої розглядати справу про адміністративне правопорушення охоплюється адміністративним розсудом. Звідси, можемо дійти висновку про те, що альтернативна юрисдикційність є не наслідком адміністративного розсуду суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, а скоріш підставою такого адміністративного розсуду.

Слід відмітити, що така альтернативна юрисдикційність безпосередньо пов'язується, перш за все, із нормою права, оскільки передбачена в позитивному праві, а також указує на підстави для такої альтернативності. У сукупності такі факти й оприлюднені підстави забезпечують прозорість дій суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також відображають, як правову визначеність, так і правову передбачуваність, з наявністю якої прямо пов'язана дія принципу верховенства права.

Запропонована законодавцем альтернативна територіальна підвідомчість, на нашу думку, зумовлена доступністю для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, брати участь у провадженні у справі про відповідне правопорушення, тим самим реалізовувати власні права й свободи, як учасника відповідного провадження, а саме особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

За змістом ст. 257 КУпАП місце розгляду справи про адміністративне правопорушення визначається особою, уповноваженою на складення протоколу про адміністративне правопорушення, яка після його складення направляє матеріали справи до органу, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення [5]. Адже відповідно до ч. 1 ст. 257 КУпАП протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. Таким чином, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, позбавлена права оскаржувати територіальну юрисдикційність місця розгляду її справи про можливе адміністративне правопорушення та винність конкретної особи в її вчиненні, усунена можливість використати її право на доступність і справедливість розгляду, що є наслідком неефективної правової визначеності та правової передбачуваності.

Разом із альтернативною територіальністю розгляду справ про адміністративні правопорушення, в нормах КУпАП започаткована альтернативна юрисдикція розгляду справ про адміністративні правопорушення різними органами (посадовими особами).

Ураховуючи наведене, можемо аргументовано стверджувати про те, що в адміністративно-деліктному законодавстві на сьогодні існує (відкрито і приховано водночас) декілька видів альтернативної юрисдикційності: 1) альтернативна територіальність однією юрисдикційності. Зазвичай, така альтернативна територіальність однієї юрисдикційності, пов'язана із територіальним принципом поширення повноважень відповідних органів чи посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення; 2) альтернативна юрисдикційність, яка є наслідком застосування адміністративного розсуду суб'єктами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення. Такий вид альтернативної юрисдикційності пов'язується із визначенням різних суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, які належать до різних органів влади та управління.

2.3. Альтернативна юрисдикційність у справах про адміністративні правопорушення

Практика судів щодо визначення юрисдикції розгляду справ про адміністративні правопорушення, тим самим урегулювання альтернативної юрисдикційності, практично не існує. У зв'язку із цим скористаємося аналогією закону в дослідженні питання альтернативної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, яку застосовують суди України в правозастосуванні.

Є два види визначення підсудності: а) однозначно визначена законом підсудність, б) альтернативна підсудність. Щодо однозначного визначення підсудності, то процесуальним законом визначено підсудність за загальним правилом: за зареєстрованим місцем проживання/перебування відповідача. Така підсудність (ст. 27 ЦПК) встановлюється імперативно для всіх цивільних справ, окрім тих, для яких встановлено виключну підсудність (ст. 30 ЦПК), або конкретно передбачено іншу підсудність (статті 26, 29 ЦПК). Щодо альтернативного визначення підсудності, то це означає, що в певних, конкретно передбачених законом випадках (і розширене тлумачення неприпустиме) позивачу надається право вибору підсудності: або за загальним правилом, установленим ст. 27 ЦПК, або за підсудністю, визначеною альтернативно в ст. 28 ЦПК [9]. Ведучи мову про альтернативну підсудність, маємо справу з особливостями поширення повноважень одного органу на відповідну територію та події, що мали місце на ній. Відтак маємо справу з альтернативною територіальністю однієї юрисдикційності. Натомість, нас більше цікавить не територіальна належність однієї юрисдикційності, а саме різна юрисдикційність справ про адміністративні правопорушення, коли різні за статусом, повноваженнями, навіть приналежністю до різних гілок влади, органи чи посадові особи наділені правом розглядати одні й ті ж справи про адміністративні правопорушення.

Хоча положення чинного КУпАП рясніють такими нормами, що містять альтернативну юрисдикційність, дослідження останньої не набуло відповідного масштабу, якого вказане питання заслуговує. Проводячи аналіз норм, що викладені лише в статтях 218–222 КУпАП, спостерігаємо, що законодавець віддає на розсуд суб'єктів владних повноважень, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, обирати суб'єктів, які наділені повноваженнями розглядати такі справи про адміністративні правопорушення. Наприклад, справи про адміністративні правопорушення за ч. 1 ст. 44 КУпАП можуть розглядати як місцеві суди (районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КУпАП), так і органи Національної поліції України, від імені яких розглядають справи працівники цих органів, які мають спеціальні звання (ст. 222 КУпАП), а точніше поліцейські в розумінні ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію». Аналогічні приклади співпадіння повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за частинами 1, 3 ст. 122 КУпАП притаманні виконавчим комітетам (виконавчим органам) сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП) та органам Національної поліції (ст. 222 КУпАП) в частині порушення правил зупинки, стоянки транспортних засобів у межах відповідного населеного пункту, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису); за ст. 180 КУпАП – в адміністративних комісії (ст. 218 КУпАП) та органів Національної поліції України (ст. 222 КУпАП), крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють.

За таких обставин спостерігаємо, коли повноваження різних органів та посадових осіб, які належать до різних гілок влади (виконавчої та судової), а також

різних органів (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) перетинаються, при цьому такі повноваження не мають застережень щодо місця вчинення правопорушень, суб'єктів, які їх вчинили, способів вчинення тощо, які могли б стати абсолютними ознаками для недопущення не лише перетинання таких повноважень, а й їх конкуренції, що може призводити не лише до конфліктів з визначенням юрисдикції відповідних органів з розгляду справ про адміністративні правопорушення, а й до спорів щодо законності ухвалених у справах про адміністративні правопорушення рішень, дотримання чи порушень прав і свобод людини та громадянина. В окреслених правових обставинах визначення юрисдикційності розгляду справи про адміністративне правопорушення є винятково прерогативою адміністративного розсуду суб'єкта, вповноваженого складати протоколи про адміністративні правопорушення, оскільки саме такий суб'єкт визначає кому надсилати відповідний протокол про адміністративне правопорушення для його розгляду по суті та ухвалення рішення про застосування заходів юридичної відповідальності чи звільнення від відповідальності особи. Ось за таких обставин адміністративний розсуд, який не завжди засновується на волі, морально-правових переконаннях і правових традиціях, ухвалюється в інтересах особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, завдання адміністративно-деліктного провадження, а може ухвалюватися винятково в злободенних інтересах особи, яка направляє відповідний протокол про адміністративне правопорушення для подальшого розгляду одним із уповноважених суб'єктів. Такий стан справ є продовженням низької культури суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема їх правової культури, наслідком певних суб'єктивних его й амбіцій, адже свідомі з того, що провадження у справах про адміністративні правопорушення не має змагальності чи диспозитивності, а сповнене обвинувального нахилу. Адже суб'єкт, який складає протокол про адміністративне правопорушення відносно особи (а саме такий протокол складається), відповідно такий суб'єкт заздалегідь схильний до того, щоб орган чи посадова особа, яка уповноважена розглядати відповідну справу про адміністративне правопорушення не встановлювали істину у справі на підставі достатніх і допустимих доказів (такі властивості доказів та їх джерел адміністративно-деліктному законодавству невластиві), а притягнути особу до адміністративної відповідальності та застосувати відповідний вид адміністративного стягнення. Слід наголосити на тому, що такий обвинувальний характер провадження підтримується органами, вповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення. На підтвердження цього є призначення службових розслідувань за фактами закриття проваджень у справах про адміністративні правопорушення, що спонукає осіб, які складають протоколи про адміністративні правопорушення, до «стратегічного» бачення та в умовах наявності й можливості реалізації адміністративного розсуду, схилитися до направлення протоколу про адміністративне правопорушення до того органу, який відомий

своєю «нетерпимістю» до правопорушень та обвинувальним характером внутрішньої свідомості та переконань.

Повноваження відповідних органів формується на підставі мети створення цих органів та тих завдань, що визначаються для них. З огляду на сказане, в умовах однозначності юрисдикційності справ про адміністративні правопорушення, вважаємо, що такі суб'єкти розгляду справ про адміністративні правопорушення обиралися за призначенням цих органів, тобто тією сферою суспільно-політичного та державно-правового життя, в яких ці органи реалізують відповідну державну політику, професійністю, компетентністю цих органів та їх посадових осіб, що забезпечує відповідний рівень довіри до діянь та рішень цих органів та їх посадових осіб. Натомість, альтернативність юрисдикційності, на наше переконання, негативно впливатиме на довіру як до органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, так і суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, на підставі адміністративного розсуду яких і здійснюється вибір між альтернативними юрисдикційними органами, тобто суб'єктів, завданням яких є протидія, виявлення, документування адміністративних правопорушень.

Подібну альтернативу, на нашу думку, не можна сприймати як реакцію на саме адміністративне правопорушення, як, це можна розглядати із альтернативними санкціями. Водночас упевнені в тому, що подібна альтернатива юрисдикційності має бути продовженням альтернативної компетентності відповідних суб'єктів публічної адміністрації та державного апарату, для яких основою є не лише споріднені, а саме однакові завдання, що не сприяє стабільності відносин між такими суб'єктами, а також передбачуваності та легітимній очікуваності поведінки інших суб'єктів публічної адміністрації, наділених повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення.

На наш погляд, такі складні переплетіння повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення не доречні в адміністративно-деліктному провадженні, оскільки можуть, перш за все, негативно позначатися на використанні та здійсненні прав і свобод учасників такого провадження, зокрема особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, особливо за обставин ухвалення рішення й застосування заходів державного примусу.

Думається, що поряд із професійністю суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких відносять розгляд тієї чи іншої категорії справ про адміністративні правопорушення, важливим елементом є соціальне розуміння змісту суспільних відносин у відповідному територіально окресленому середовищі міста, району, села чи селища, у межах відповідної соціальної спільноти. Наведені фактори містять у собі складні структурні та функціональні процеси, зв'язки, які мають забезпечити, перш за все, повноцінне використання та здійснення прав і свобод людини, недопущення несправедливості, як однієї з вихідних засад права, поряд із свободою та рівністю.

Критерій оцінки та вирішення питання альтернативної юрисдикційності справи про адміністративне правопорушення в законодавстві відсутній. На наше переконання, альтернативна юрисдикційність у адміністративно-деліктному праві не виправдана, оскільки не сприяє утвердженню правового порядку, визначеного Конституцією України, утвердженню принципу дотримання прав і свобод людини, верховенства права крізь призму правової визначеності та передбачуваності.

До сказаного надміру широкий адміністративний розсуд суб'єктів, які наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо визначення суб'єкта розгляду справи про адміністративне правопорушення, може формувати ідентифіковані та неідентифіковані корупційні ризики, а також ризики необґрунтованого притягнення особи до адміністративної відповідальності у відповідній сфері професійної діяльності, що негативно позначатиметься не лише на використанні та здійсненні окремими учасниками такого провадження їх прав, свобод та інтересів, а й формуватиме негативне ставлення, неприйнятну анти-правову культуру в соціальному середовищі.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що альтернативна юрисдикційність справ про адміністративні правопорушення за своєю суттю є альтернативою повноважень суб'єктів владних повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних санкцій як виду державного примусу. За таких альтернативних умов визначення юрисдикційності відбувається суб'єктом, який склав протокол про адміністративне правопорушення та є напряму зацікавленим у подальшому рішенні про притягнення особи до адміністративної відповідальності. Такий адміністративний розсуд призводить до виникнення корупційних ризиків, які мають бути ідентифікованими в діяльності таких органів та їх посадових осіб та вжиті заходи щодо їх усунення. У зв'язку з цим переконані, що альтернативна юрисдикційність справ про адміністративні правопорушення, яка на сьогодні є неоспорюваною, має бути усунена в найкоротші строки шляхом ухвалення змін до законодавства України, а саме КУпАП шляхом узгодження його процесуальних норм та формування єдиної прогнозованої й однозначної системи органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, які усунуть конкуренцію повноважень таких органів (посадових осіб) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та суттєво звужуть адміністративний розсуд суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо визначення суб'єкта, якому спрямовувати відповідний протокол про адміністративне правопорушення, тим самим усунувши будь-які ризики, у тому числі корупційні, та нівелюючи особисту зацікавленість суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, у результатах розгляду справ про адміністративні правопорушення. На нашу думку, усунення таких ризиків, зумовлених наявністю альтернативної

юрисдикційності, сприятиме формуванню не лише якісній взаємоузгодженій системі національного законодавства України та розмежування повноважень органів публічної адміністрації в адміністративно-деліктній сфері, а й правовій культурі населення та суб'єктів владних повноважень, задіяних у адміністративно-деліктному провадженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Самбор М. Докази у справі про адміністративне правопорушення за розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і появу в громадських місцях у п'яному вигляді (актуальні проблеми). *Право України*. 2010. № 1. С. 180–188.
- [2] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 12.06.2023).
- [3] Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 535 с.
- [4] Ковалів М. В. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична*. 2012. № 1. С. 153–162.
- [5] Постанова Косівського районного суду Івано-Франківської області від 01.07.2021 у справі 347/1201/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98028552> (дата звернення: 28.06.2023).
- [6] Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 07.07.2023).
- [7] Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#top> (дата звернення: 07.07.2023).
- [8] Рішення Конституційного Суду України у справі № 1–21/2005 за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11.10.2005 № 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text> (дата звернення: 07.07.2023).
- [9] Ухвала Фастівського міськрайонного суду Київської області від 29.03.2022 у справі 381/390/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103805784> (дата звернення: 18.07.2023).
- [10] Кравець О. Застосування юридичної визначеності як елемента верховенства права: практичні поради судді. URL: <https://pravo.ua/zastosuvannia-iurydychnoi-vyznachenosti-iaak-elementu-verkhovenstva-prava-praktychni-porady-suddi/> (дата звернення: 18.07.2023).
- [11] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
- [12] Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
- [13] Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / [Д. В. Голобородько, В. П. Кононець, І. С. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.

- [14] Адміністративний процес : навч. посіб. / [О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк, С. М. Гусаров та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Салманової, А. Т. Комзюка. Харків : ХНУВС, 2022. 412 с.
- [15] Sambor M. Administrative discretion in administrative-delict law. *Scientific bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: Scientific Journal. Special Issue*. 2018. №2 (92). P. 115–121.
- [16] Словник української мови : в 11 т. 1970. Т. 1. С. 37. URL: <http://sum.in.ua/s/aljternatyva> (дата звернення: 17.08.2023).
- [17] Теорія держави і права : підручник / [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.] ; за заг. ред. О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
- [18] Коваль О. Альтернативні способи врегулювання кримінально-правових відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №10. С. 144–148.
- [19] Альтернативні способи вирішення цивільних спорів за законодавством України : навч. посіб. / [О. Б. Верба-Сидор, У. Б. Воробель, Н. М. Грабар, А. О. Дутко, Ю. М. Юркевич] ; за ред. О. Б. Верби-Сидор. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2021. 416 с.
- [20] Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Київ, 2021. 536 с.
- [21] Устименко Є. В. Санкції за адміністративним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.

REFERENCES

- [1] Sambor, M. (2010). Evidence in the case of an administrative offense for drinking alcoholic beverages in public places and appearing in public places in a drunken state (current issues). *Law of Ukraine*, 1, 180–188.
- [2] Code of Ukraine on Administrative Offenses. (1984, December). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
- [3] Panasiuk, O. V. (2021). *Administrative-delict law of Ukraine: theoretical issues of development and reform* (Doctoral thesis, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine).
- [4] Kovaliv, M. V. (2012). Subjects of proceedings in cases of administrative offenses. *Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs. Legal series*, 1, 153–162.
- [5] Resolution of the Kosiv District Court of the Ivano-Frankivsk Region in case 347/1201/21 (2021, July). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98028552>
- [6] Constitution of Ukraine: Law of Ukraine (1996, June). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
- [7] On the Constitutional Court of Ukraine: Law of Ukraine (2017, July). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#top>
- [8] Decision of the Constitutional Court of Ukraine in case No. 1–21/2005 on the constitutional submissions of the Supreme Court of Ukraine and 50 People’s Deputies of Ukraine

- regarding compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of the third and fourth paragraphs of Clause 13 of Chapter XV «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Mandatory State Pension Insurance» and the official interpretation of the provisions of the third part of Article 11 of the Law of Ukraine «On the Status of Judges» (the matter of the level of pension and monthly lifetime stipend) (2005, October). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text>
- [9] Decision of the Fastiv city and district court of Kyiv region in case 381/390/22 (2022, March). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103805784>
- [10] Kravets, O. *Application of legal certainty as an element of the rule of law: practical advice for a judge*. Retrieved from <https://pravo.ua/zastosuvannia-iurydychnoi-vyznachenosti-ia-elementu-verkhovenstva-prava-praktychni-porady-suddi/>
- [11] Pogrebniak, S. P. (2008) *Fundamental principles of law (content characteristics)*. Kharkiv: Pravo.
- [12] Bytiak, Yu.P., Bogutskyi, V. V., Harashchuk, V. M. & and oth. (2001). *Administrative law of Ukraine*. Kharkiv: Pravo
- [13] Holoborodko, D. V., Kononets, V. P., Kravchenko, I. S. and oth. (2017). *Administrative procedural law*. Dnipro: Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.
- [14] Salmanova, O. Yu., Komziuk, A. T., Gusarov, S. M. & and oth. (2022). *Administrative process*. Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs.
- [15] Sambor, M. (2018). Administrative discretion in administrative-delict law. *Scientific bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: Scientific Journal. Special Issue*, 2(92), 115–121.
- [16] Dictionary of the Ukrainian language (1970): in 11 vol. Vol. 1. Retrieved from <http://sum.in.ua/s/aljternatyva>
- [17] Bandurka, O. M., Golovko, O. M., Perederii, O. S. & and oth. (2018). *Theory of the state and law*. Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs
- [18] Koval, O. (2016). Alternative methods of settlement of criminal-legal relations. *Entrepreneurship, economy and law*, 10, 144–148.
- [19] Verba-Sydor, O. B., Vorobel, U. B., Grabar, N. M., Dutko, A. O., & Yurkevich, Yu.M. (2021). *Alternative methods of resolving civil disputes under the legislation of Ukraine*. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs.
- [20] Radyshevskaya, O. R. (2021). *Europeanization of administrative law of Ukraine: issues of theory and practice* (LLM Law thesis, Kyiv, Ukraine).
- [21] Ustyomenko, E. V. (2016). *Sanctions under the administrative law of Ukraine* (PhD in Law thesis, Kharkiv, Ukraine).

Микола Анатолійович Самбор

Кандидат юридичних наук

Начальник сектору моніторингу

Прилуцького районного відділу поліції ГУНП в Чернігівській області

Прилуцька районна рада Чернігівської області

17500, вул. Котляревського, 66, м. Прилуки, Чернігівська область, Україна

Mykola A. Sambor

Candidate of Law, Head of the of the monitoring sector of the Pryluky District Police Department the Main Department of the National Police in the Chernihiv Region
Deputy of the Pryluky district council in the Chernihiv Region
17500, 66 Kotliarevskoho Str., Pryluky, Chernihiv region, Ukraine

Рекомендоване цитування: Самбор М. А. Альтернативна юрисдикція справ про адміністративні правопорушення: наявна практика і досвід у світлі принципу дотримання прав і свобод людини. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. №4. С. 241–257.

Suggested Citation: Sambor, M. A. (2023). Alternative Jurisdiction of Cases on Administrative Offenses: Available Practice and Experience in the Light of the Principle of Respecting Human Rights and Freedoms. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 30(4), 241–257.

Стаття надійшла / Submitted: 11/09/2023

Доопрацьовано / Revised: 11/10/2023

Схвалено до друку / Accepted: 22/12/2023