

УДК 342.9(477)

Л.І. ЖИВИЦЬКА, Інститут права ім. Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВOPOPУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ КОМІСІЯМИ В УКРАЇНІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ТАКОГО РОЗГЛЯДУ

Ключові слова: адміністративні правопорушення, підвідомчість, адміністративні комісії, справи про адміністративні правопорушення, особливості розгляду правопорушень

Необхідною умовою нормального функціонування будь-якого демократичного суспільства є належний рівень організації боротьби держави та її компетентних органів з протиправними проявами. Серед різних засобів державного примусу адміністративній відповідальності за законодавством України відводиться чільне місце. Це зумовлено, передусім, значною кількістю правопорушень, які тягнуть за собою накладання адміністративних стягнень. Велику кількість справ про адміністративні правопорушення розглядають адміністративні комісії при виконкомах сільських і селищних рад та самі виконкоми згаданих рад.

За останні 22 роки з моменту прийняття Кодексу про адміністративні правопорушення в Україні, він із 330 статей збільшився до 523, тобто, на 193 статті. З усієї кількості адміністративних проступків адміністративні комісії та виконкоми сільських і селищних рад розглядають приблизно п'яту частину всіх правопорушень. З одного боку це свідчить, що місцеві органи влади діють ефективно, приймають рішення щодо притягнення до відповідальності порушників, тобто забезпечується демократичний підхід до вирішення питань про адміністративні правопорушення, а з іншого боку розгляд справ про адміністрати-

вні правопорушення в адміністративних комісіях носить в більшості випадків формальний характер, справи розглядаються без присутності порушників, їм не повідомляється про розгляд справ та ін.

Метою статті є дослідження та аналіз діяльності адміністративних комісій при розгляді справ про адміністративні правопорушення, виокремлення основних відмінностей у підходах до вирішення справ про адміністративні правопорушення, виявлення недоліків та формування пропозицій щодо підвищення ефективності їх роботи.

Розбудова в Україні сучасної правової держави, що ґрунтується на гуманістичних традиціях європейської спільноти, спонукає вчених-юристів до подальшого вивчення та впровадження у повсякденну діяльність правових норм та інституцій, які би не тільки допомагали при вирішенні справ про адміністративні правопорушення, але й сприяли запобіганню вчинення таких проступків. Одним із таких шляхів може стати аналіз та врахування особливостей адміністративних проступків при розгляді їх адміністративними комісіями.

Органи, яким надано право розглядати та приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення, наведені у ст.213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1].

Дослідженням органів, яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, займалися такі представники правової школи, як: В.Б. Авер'янов, В. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, А. Камишников, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, В. Малиновський, В. Махнін, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, Ю.С. Шемшученко та інші.

В. Афанасьєв зазначає, що такими суб'єктами є складові системи державних і недержавних організацій [2, с.160]. В. Бакуменко вважає, що суб'єктами яким підвідомчі спра-

ви про адміністративні правопорушення є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють і між якими розподілено певні функції державного регулювання [3, с.13]. В. Малиновський стверджує, що суб'єктами адміністративно-правових впливів на правопорушників виступають не лише органи держави, а і їхні посадові особи [4, с.161].

А. Камишников та В. Махнін, розглянувши адміністративно-правову культуру управління в правоохоронних органах, дійшли висновку, що сучасний стан розвитку суспільства потребує нового, якіснішого рівня вимог до регламентації статусу працівників і процесів функціонування організаційних структур, обумовлених нормами адміністративного права. Вони констатують, що правова регламентація статусу працівників і процесів функціонування організаційних структур у правоохоронних органах являє собою конкретний прояв адміністративно-правового регулювання. Вона справді характеризується тим, що ефективність правового регулювання досягається переважно за допомогою адміністративно-правових норм. Насамперед ними визначаються суб'єкти виконання управлінських функцій, види їхньої діяльності й порядок виконання дій та потрібні результати [5, с.126–127].

Разом із тим, в країні до сьогодні немає чітко врегульованих підстав для роботи адміністративних комісій, законодавством визначено загальні засади такої діяльності [6], але разом із тим конкретних досліджень щодо їхньої діяльності не було, і, крім того, навіть немає проектів щодо підвищення ефективності їх роботи.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має визначений перелік суб'єктів, уповноважених на розгляд справ про адміністративні правопорушення, функції та компетенція яких чітко визначені нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими правовими актами України.

Система суб'єктів адміністративної юрисдикції включає органи (посадових осіб) пуб-

лічної влади, суд (суддів) (у частині вирішення справ про адміністративні правопорушення), органи й структури місцевого самоврядування.

Згідно ст.213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП та різними галузевими органами, які визначені відповідними статтями КУпАП.

Адміністративні комісії (ст.218 КУпАП) [1] – колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, склади яких закріплено майже у всіх главах Особливої частини розділу 2 Кодексу.

Адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 45, 46, 92, 99, 103-1–104-1, ст.136 (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), статтями 138, 141, 142, 149–152, ч.1 ст.154, статтями 155, 155-2, ч.2 ст.156, статтями 156-1, 156-2, 159, ст.175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст.179, ст.180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), ч.4 ст.181, ст.181-1, ч.1 ст.182, статтями 183, 185-12, 186, 186-1, 189, 189-1, 196, 212-1 Кодексу [1].

Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.92, ст.99 (коли правопорушення вчинено громадянином), статтями 103-1, 103-2, 104, ст.136 (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), статтями 141,

142, 150-152, 155, 155-2, ч.2 ст.156, статтями 156-1, 156-2, 159, статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст.179, ст.180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), ч.4 ст.181, ч.1 ст.182, статтями 183, 186, 186-1, 196, 212-1 Кодексу.

Серед органів адміністративної юрисдикції адміністративні комісії посідають особливе місце, адже це єдині в даній системі колегіальні органи, які були створені виключно для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Слід зауважити, що більшість адміністративних комісій, які діють при виконавчих органах місцевого самоврядування – це недержавні органи, які утворюються у містах, селах і селищах виконкомомі місцевих рад. Проте, адміністративні комісії мають статус державних органів, якщо вони утворюються в районах областей, районах міст Києва та Севастополя місцевими державними адміністраціями. Компетенція та правова природа останніх на сьогодні й досі не врегульовані у жодному нормативно-правовому акті [7].

Стаття 218 КУпАП передбачає понад тридцять складів адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії. Слід відзначити, що особливістю даної категорії правопорушень при розгляді їх адміністративними комісіями є: по-перше, те що більшість з цих проступків є проступками з формальним складом, а відповідальність за їх вчинення передбачає лише два види адміністративних стягнень: штраф та попередження [8]; по-друге, адміністративні правопорушення, розгляд яких належить до сфери компетенції адміністративних комісій трапляються на території з незначною кількістю населення, що призводить до певної упередженості при постановленні рішення при розгляді справ адміністративною комісією.

Аналіз підвідомчості справ виконавчим комітетам селищних, сільських рад (ст.219 КУпАП) свідчить про те, що вона практично збігається з підвідомчістю справ адміністра-

тивним комісіям. При цьому законодавець спеціально не визначає, в яких випадках справи повинні вирішувати адміністративні комісії, а в яких – виконавчі комітети. В юридичній літературі згадану проблему пропонувалось розв'язати наступним чином: якщо адміністративна комісія створена, то вона і розглядає справи, якщо її немає, то справи розглядає орган, який повинен її створити [9, с.233–235].

Незважаючи на різноманітність складів правопорушень, які мають право розглядати органи місцевого самоврядування, особливості справ про адміністративні правопорушення органам місцевого самоврядування також зумовлені тим, що саме тут приймається акт, яким компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру відповідальності.

Одним із напрямків діяльності адміністративних комісій повинен стати профілактичний напрям, який має застосовуватися при розгляді справ про адміністративні правопорушення, потреба у вивченні якого пов'язана з тим, що в останні десятиліття відзначається тенденція зростання їх кількості справ, які розглядають адміністративні комісії, а результат їх діяльності значно знизився.

Проблеми в діяльності адміністративних комісій викликані різними факторами. Перш за все треба розглядати питання щодо складу адміністративних комісій, до яких входять в більшості особи, які не мають юридичної освіти і вирішують питання на основі особистого ставлення до правопорушників, особливо в сільській місцевості.

Наступною проблемою в діяльності адміністративних комісій є невизначеність щодо участі адвокатів в засіданнях адміністративних комісій, адже адміністративний процес передбачає можливість участі адвокатів при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Третім недоліком в роботі адміністративних комісій є те, що вони при проведенні засідань не використовують спеціалістів з тих чи інших галузей народного господарства, які би могли кваліфіковано довести шкідливість того чи іншого правопорушення.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення в адміністративних комісіях передбачає в основному тільки два види адміністративного стягнення – штраф і попередження, тоді як треба би ввести додаткові види стягнень, які б підвищували роль адміністративних комісій.

Адміністративні комісії, це колегіальний орган, і як передбачено законодавством, їх головна мета не накладення стягнення, а проведення профілактичної роботи з метою недопущення порушень в майбутньому. Разом із тим, питання діяльності адміністративних комісій досить мало висвітлюється в засобах масової інформації, а дані про їх роботу про винесені рішення мають також профілактичну спрямованість.

Точне і повне дотримання процесуальних норм у провадженні у справах про адміністративні правопорушення дозволяє забезпечувати своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, сприяє вирішенню її у повній відповідності із законодавством і виконанню винесеної постанови при цьому стає можливим виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, попередження правопорушень, виховання громадян у дусі законів, зміцнення законності.

Детальна регламентація відносин між суб'єктами юрисдикції та учасниками зазначеного провадження, врахування особливості правопорушень при розгляді справ про адміністративні правопорушення є гарантією об'єктивного вирішення правових спорів, які виникають, у точній відповідності до законодавства. Для адміністративних комісій необхідно розробити чітке і зрозуміле законодавство, яке б допомагало в першу чергу самим членам адміністративних комісій.

Можливо, є необхідність збільшити кількість справ, які мають розглядатися адміністративними комісіями, а на засідання запрошувати спеціалістів, які б могли пояснити необхідність застосування стягнення чи навпаки звільнити від відповідальності.

Для адміністративних комісій мабуть необхідно передбачити збільшення кількості стягнень, наприклад, громадські роботи чи

громадські догани, які з успіхом можуть застосовуватися в сільській місцевості.

Для поширення профілактичного впливу діяльності адміністративних комісій мабуть є необхідність створення спеціальних органів, які б висвітлювали роботу адміністративних комісій та доводили до відома громадськості про рішення, які приймалися на засіданнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 225 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доповн. та переробл. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Камышников А. П. Основы управления в правоохранительных органах : учебник / А. П. Камышников, В. И. Махинин ; отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Б. С. Тетерин. – М. : Щит-М, 2008. – 240 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Задихайло О. А. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності адміністративних комісій / О. А. Задихайло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/1885/%CE>.
8. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України / В. Бердник // Публічне право. – 2013. – № 3 (7). – С. 391–395.
9. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник /

О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. | О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.

Живицька Л. І. Щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями в Україні та ефективності такого розгляду / Л. І. Живицька // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 98–102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_19.pdf

Досліджено та проаналізовано основні особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями. Проведено аналіз та наголошено на головних проблемах у діяльності адміністративних комісій в Україні і визначено основні напрями підвищення ефективності їхньої діяльності

Живицкая Л.И. О рассмотрении дел об административных правонарушениях административными комиссиями в Украине и эффективности такого рассмотрения

Исследованы и проанализированы основные особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях административными комиссиями. Проведен анализ и отмечены главные проблемы в деятельности административных комиссий в Украине и обозначены основные направления повышения эффективности их деятельности.

Givitska L.I. About the Settling of the Cases by Administrative Commissions in Ukraine and the Effectiveness of Its Work

In the article the basic features of settling of the cases about the administrative transgressions by administrative commissions are researched and analyzed. The analysis done marked the main problems in the activity of administrative commissions in Ukraine and main trends about the effectiveness of its work are determined.

Форум права Форум