

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В УКРАИНЕ

БАЙРАКТАР Вера Дмитриевна - аспирант кафедры административного права и административного процесса Одесского государственного университета внутренних дел
УДК 342.95

В статье осуществлен анализ критических научных взглядов на современное состояние правового регулирования административных комиссий при исполнительных комитетах местных советов, а также предложены пути его совершенствования.

Ключові слова. адміністративна комісія, адміністративна юрисдикція, правове регулювання.

Нынешние сложности в правоприменении в административно-деликтных отношениях на первый взгляд отступают с теми проблемами, которые переживает нынешнее общество Украины. Однако нормальное функционирование государства, которое декларирует демократические принципы управления и претендует на европейское и мировое признание такого статуса, требует надлежащего уровня организации борьбы с противоправными проявлениями. По этой причине решения проблем в этой области общественных отношений является актуальной необходимостью.

Состояние научных разработок правового регулирования деятельности административных комиссий в науке административного права, в принципе, является глубоким и достигает шестидесятих годов прошлого века. Различные аспекты правового регулирования деятельности этих органов административной юрисдикции исследовались в трудах административистов советской школы правовых наук Д.М. Бахраха, И.А. Галагана, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, Л. Розина, Н. Салищева, В.Д. Соро-

кина, М.С. Студеникин, А.Н. Якубы и др. Среди отечественных исследователей следует отметить В.Б. Аверьянова, А.Н. Бандурку, Ю.П. Битяка, И.П. Голосниченка, А.А. Задыхайла, Р.А. Калюжного, А.М. Колодия, А.Т. Комзюка, В.С. Копейчикова, А.В. Кузьменка, А.И. Мыколенка, А.И. Остапенка, В.К. Шкарупу, Ю.С. Шемшученка. Указанные авторы выражают разные взгляды по поводу усовершенствования правового регулирования этих отношений. Но мы первыми попробуем систематизировать именно критические взгляды на существующее положение правового регулирования.

Кодекс Украины об административных правонарушениях (КоАП) продолжает оставаться основным актом административно-деликтного законодательства, устанавливающего административную ответственность, при этом он не является единственным законом, который осуществляет правовое регулирование деятельности административных комиссий, хотя занятие КоАП особого место в системе актов, регулирующих административно-деликтную деятельность, есть очевидным. Особенность места этого закона в системе нормативно-правовых актов, по мнению А.И. Мыколенка обуславливается тем, что:

- во-первых, КоАП не только первый, но и основной кодифицированный акт Украины, содержащий нормы об административной ответственности;
- во-вторых, этот акт является полным по содержанию нормативно-правовым актом, включающим в себя нормы материаль-

ного и процессуального характера [1, 17].

При этом специальное правовое регулирование деятельности административных комиссий, как органа административной юрисдикции, осуществляется Кодексом только с помощью пяти статей:

ст. 213 – устанавливающий перечень органов (должностные лица), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

ст. 214 – разделяющее компетенции органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

ст. 215 – что обуславливает порядок образования коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

ст. 216 – устанавливает условия правомочности заседаний коллегиальных органов;

ст. 218 – устанавливающий перечень административных правонарушений, дела по которым рассматриваются административными комиссиями [2].

При этом законодатель специально не определяет, в каких случаях дела должны решать административные комиссии, а в каких – исполнительные комитеты. А.В. Кузьменко, Т.А. Гуржий эту проблему предлагали решить способом: если административная комиссия создана, то она и рассматривает дела, если ее нет, то дела рассматривает орган, который должен ее создать [3, с.233-235].

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» ст. 38 в перечне полномочий по обеспечению законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан отмечает рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенные законом к их ведению и образования административных комиссий. Этой нормой законодатель предоставил право исполнительным органам местного самоуправления создавать административные комиссии. Однако понятие «исполнительные органы местного самоуправления» является широким и охватывает, отделы, управления, департаменты, службы и тому подобное.

Регулятивные расхождение этого Закона

является настолько очевидными, что порождает неоднозначную практику определения субъектов на создание административных комиссий: или советы, как фактически установленные законом органы местного самоуправления, или исполнительные комитеты, которые являются исполнительными органами местного самоуправления. По этому поводу, именно со ссылкой на Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» Л.И. Живицкая отмечала, что в стране до сих пор нет четко урегулированных оснований для работы административных комиссий, законодательством определены общие принципы такой деятельности [4, с. 99].

Закон Украины «О местных государственных администрациях» предписанием п. 17 ст. 25, определяет рассмотрение дел об административных правонарушениях отнесенных к их компетенции и образования административных комиссий к полномочиям местных администраций [5]. Однако учитывая ст. 218 КУоАП наличие юридических возможностей на такую деятельность в местных администрациях отсутствует [2]. По этому поводу авторы учебного пособия «Административная ответственность в Украине» под общей редакцией А.Т. Комзюка еще в 2000 году высказывали предложение о необходимости законодательного уточнения этой нормы и приведение в надлежащее соотношение норм III-го раздела КоАП [6, с.56].

Положения об административных комиссиях Украинской ССР утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 9 марта 1988 г. № 5540-XI [7]. Первое, что бросается в глаза, это очевидная устарелость нормативно-правового акта, однако, несмотря на это, он действует и вместе с КоАП является базовым документом, на основании которого органами местного самоуправления издаются локальные положения об административных комиссиях.

Проблемность одновременного применения явно устаревшего Положения об административных комиссиях Украинской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 9 марта 1988 г. №5540-XI и Кодекса Украины

об административных правонарушениях, является предметом критики А. Мельником, который, в частности, отмечает, что «учитывая дату принятия Положения № 5540-XI, его можно применять на практике не в полной мере», однако аналитик не отмечает объемы возможного применения этого акта [8, с.36].

А.А. Задыхайло указывает на:

- неодинаковую практику формирования и деятельности административных комиссий, которая вызывает обстоятельства правовой неопределенности, а это, в свою очередь, влияет на качество их работы. При этом инициативу по регулированию деятельности административных комиссий вынуждены были взять на себя органы местного самоуправления;

- отсутствие на уровне закона норм права, предусматривающих особенности образования и организации деятельности административных комиссий (например, которые решают вопрос минимального и максимального количества членов административной комиссии; закрепляют перечень категорий лиц, которые должны входить в состав комиссии; устанавливают четкие требования относительно того, может входить в состав комиссии, а кому это запрещено; закрепляли требования относительно кандидатур на должности председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, а также рядовых членов комиссии и т.д.) [9, с. 76];

Поэтому, с точки зрения А.А. Задыхайло, совершенствованию правового регулирования деятельности административных комиссий следует уделять больше внимания, поскольку законодательство в этой сфере в современных условиях оказалось противоречивым и фрагментарным, а значит таким, что требует комплексного усовершенствования.

На решение этого вопроса необходимо внести изменений в уже существующие нормативно-правовые акты, как в Положение об административных комиссиях Украинской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 9 марта 1988 г. №5540-XI, так и в КоАП, кроме того, исследователь считает необходимым принятие обобщающего Закона Укра-

ины «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий» [9, с.79].

О недостатках в деятельности административных комиссий, обусловленных устаревшим нормативным правовым актом и отсутствием законодательства, которое предусматривает процедуру создания административных комиссий и четкий механизм привлечения лица к административной ответственности, указывает А.И. Мыколенко. В частности, по его мнению, это обуславливает «... существование» мертвых норм », то есть таких, которые по разным объективным и субъективным причинам не реализуются на практике». Кроме этого, исследователь выделяет процессуальные (процедурные) и организационные проблемы, которые возникают в результате применения устаревшего акта [10, с. 185-187].

Критические взгляды на устаревшие нормы Положения об административных комиссиях Украинской ССР высказывает и В.С. Бердник. По его мнению, причины некачественного правоприменения при производстве административными комиссиями дел об административных правонарушениях заключаются в устарелости Положения и отсутствие в КоАП:

- а) перечня процессуальных прав и обязанностей, которыми наделены председатель, его заместитель, секретарь и члены административной комиссии;

- б) порядка рассмотрения жалобы или протеста прокурора на постановление административной комиссии;

- в) правовых последствий ненадлежащего оформления материалов дела субъектом административного расследования;

- г) правовых последствий невыполнения требований по составлению протокола заседания административной комиссии [11 с.11-12].

Кроме этого, В.С. Бердник и А.И. Мыколенко указывают на полное дублирование отдельными предписаниями Положения процессуальных норм Кодекса об административных правонарушениях [12, с.84].

Критическую позицию по применению Положения об административных комиссиях Украинской ССР как нормативно-

правового регулятора юрисдикционной деятельности отстаивает Л.И. Живицкая, отмечая, что большая часть нормативно-правовой базы, принята в советскую эпоху, действует и сейчас, поэтому она не способна урегулировать весь массив общественных отношений. Неясности и трудности понимания предмета административного права не устранены до сих пор. Это, по мнению исследовательницы, вызвано тем, что нормативной базой для административного права республик были в Советском Союзе кодексы об административных правонарушениях. Они постоянно дополнялись и обеспечивались общими принципами и процессуальными предписаниями, создавая впечатление, что является отправной точкой и фундаментом особого административного права [13].

Тем не менее, Положение об административных комиссиях Украинской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 9 марта 1988 г. № 5540-XI, на сегодняшний день является действующим, потому что любыми актами Верховной Рады Украины указ не отменялся. По этой причине Положение, являющееся составляющим системы нормативно-правовых актов, обеспечивающих нормативно-правовое регулирование деятельности административных комиссий, и осуществляющее юридическое влияние по установлению конкретных прав и обязанностей субъектов административно-деликтных отношений.

Проведенный анализ нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о наличии существенных пробелов в правовом регулировании организации деятельности административных комиссий, что требует немедленной реакции законодателя.

Однако, взгляды на пути решения этих проблем в литературе наблюдаются различные, это:

1) внесение соответствующих изменений в действующие нормативно-правовые акты: КоАП, как это предлагается В.С. Бердником [11, с.15], в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», как это предлагается Л.И. Живицкой [4, с.99];

2) принятие единого Закона Украины

«Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий», в котором следует четко определить правовую природу административных комиссий, а также решить ряд других важных вопросов, связанных с их деятельностью, как это предлагается А.А. Задыхайло [9, с.77];

3) создание нового кодифицированного нормативно-правового акта, в котором бы прописывались и материальные, и процессуальные нормы регулирующие административно-деликтные отношения – административно-процедурного кодекса Украины, как это предлагается Л.И. Живицкой [13, с.99].

Литература.

1. Миколенко, О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / О.І. Миколенко. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. – 368 с.;

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Кодекс. Закон України від 07.12.1984 №8073-Х. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

3. Кузьменко, О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.;

4. 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;

5. Про місцеві державні адміністрації. Закон України. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>;

6. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.;

7. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI.

АНОТАЦІЯ

У статті проведено аналіз критичних наукових поглядів на сучасний стан правового регулювання діяльності адміністративних комісій при виконавчих комітетах місцевих рад, а також запропоновано шляхи його удосконалення.

[Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>;

8. Мельник О. Адмінкомісії: перевірка на відповідність / О. Мельник // Місцеве самоврядування. : інформ.-аналіт. вид. для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування. – 2015. – №3. – С.35-41.;

9. Задохайло О.А. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності адміністративних комісій / О.А. Задохайло // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С.76-80.;

10. Миколенко, О.І. Проблеми відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним пра вопорушенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Миколенко; Харківський університет внутрішніх справ. – Х., 2000. – 210 с.;

11. Бердник В.С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій (матеріальний та процесуальний аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Бердник. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.;

12. Миколенко, О.І. Адміністративно-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій в Україні : монографія / О.І. Миколенко, В.С. Бердник. – Одеса. : Фенікс, 2013. – 246 с.;

13. Живицька, Л.І. Досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення країн СНД / Л.І. Живицька // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 9. – С. 94-99.

SUMMARY

The article presents the analysis of critical scientific views on the modern state of legal regulation of the activities of administrative commissions that are within the local councils executive committees.

The work also reveals the “drawbacks” of the legislative acts that are to regulate the activities of the legal bodies of administrative jurisdiction. Most of those legislative acts were adopted during the Soviet period including Code of Administrative Offenses of Ukraine that still remains the main Administrative-Delinquent Act providing administrative responsibility. But this is not the only Act exercising legal regulation of the activities of administrative commissions. There is also Law of Ukraine “On Local Government in Ukraine” that contains controversial provisions concerning the subjects entitled to create administrative commissions. Along with that there are provisions on Administrative Commissions of Ukrainian Soviet Republic adopted by the Decree of the Supreme Council Presidium of Ukrainian Soviet Republic dated March 9, 1988 № 5540-XI still in force, causing a range of collisions with the aforementioned Laws.

Divergence in provisions of mentioned Acts gives rise to different expertise in organization and activities of administrative commissions that results in the lack of legal clarity that also influences the quality of their functioning.

The article proves the necessity to amend the legislature regulating the activities of administrative commissions, as well as gives a range of different scientific views thereon:

1) by means of amending current legislative acts: Code of Administrative Offenses of Ukraine and Law of Ukraine “On Local Government in Ukraine”;

2) by adopting cohesive Law of Ukraine “On the fundamentals of the organization and functioning of administrative commissions” that would provide clear legal nature of administrative commissions, as well as eliminate a range of important problems concerning activities thereof;

3) by creating a new coded legal act specifying both material and procedural provisions regulating administrative-delinquent relations, i.e. – Administrative Procedural Code of Ukraine.