

УДК 342.95

О. І. Миколенко

доктор юридичних наук, доцент

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра адміністративного та господарського права

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

**АДМІНІСТРАТИВНІ КОМІСІЇ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті аналізуються переваги та недоліки юрисдикційної діяльності адміністративних комісій. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення існуючих у цій сфері проблем.

Ключові слова: юрисдикційна діяльність, адміністративна комісія, адміністративна відповідальність, адміністративний проступок.

Соціально-економічні та політичні зміни в Україні, які мають місце останні 20 років, безпосередньо вплинули на розвиток науки адміністративного права і стали факторами, що змінили уявлення про адміністративну відповідальність, про адміністративну юрисдикцію та про адміністративно-юрисдикційну діяльність.

В радянські часи основними органами, які здійснювали адміністративно-юрисдикційні повноваження, були адміністративні комісії. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) закріплював за ними широке коло повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Крім цього, адміністративні комісії могли розглядати й інші справи про адміністративні правопорушення, якщо вони з якихось причин не були віднесені до відання інших органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Нині ситуація корінним чином змінилася. Адміністративні комісії вже не домінують у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, а їх повноваження з кожним роком скорочуються. Колегіальний розгляд справ про адміністративні правопорушення, задля якого і створювалися адміністративні комісії, перетворився в формальність щодо винесення постанови по справі. Таким чином, поступово стала зникати різниця між колегіальним та єдиноначальним розглядом справи про адміністративне правопорушення.

На якість і ефективність діяльності адміністративних комісій суттєво впливають існуючі недоліки чинного законодавства України та низький рівень професійних кадрів, які залучені до процесу притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Ці проблемні питання потребують сьогодні відповідної уваги з боку науковців та практиків.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність була предметом дослідження багатьох науковців. Це праці: О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Василюєва, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, А. П. Ключніченка, Т. О. Коломо-

єць, А. Т. Комзюка та інших видатних вчених. Натомість юрисдикційна діяльність адміністративних комісій розглядалась у цих працях фрагментарно. Поглибленому аналізу діяльність адміністративних комісій піддавалась у працях В. С. Бердника, А. В. Кишинського, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янца, М. Я. Масленнікова, М. Р. Сиротяка, М. М. Тищенко і А. П. Шергіна. Але висновки науковців стосовно майбутнього адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції є суперечливими за змістом.

Метою написання статті є аналіз недоліків, притаманних діяльності адміністративних комісій, та обґрунтування пропозицій щодо майбутнього адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції.

Вважаємо, що реформування системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності є закономірним та неминучим явищем у нашому суспільстві. Але будь-яка дія (не є виключенням із цього правила і діяльність, спрямована на реформування суспільних відносин), по-перше, повинна мати чіткі цілі (оперативні, тактичні та стратегічні), по-друге, повинна бути забезпечена набором відповідних засобів (в нашому випадку мова йде про систему правових засобів) і, по-третє, передбачати ймовірний результат (враховувати позитивні і негативні наслідки дії, враховувати ймовірні ризики при вчиненні дії тощо). На жаль, сьогодні, коли мова йде про реформування системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, відсутні чіткі орієнтири, яких прагнуть досягти суб'єкти процесу реформування. Наприклад, політиками та науковцями, які їх підтримують, висунута стратегічна мета — змінити існуючу систему органів адміністративної юрисдикції, бо вона неефективна. Але стратегічну мету не можна досягнути без визначення та реалізації тактичних та оперативних цілей. Чи слід залишати за органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування юрисдикційні повноваження? Якщо «так», то хто з вказаних органів збереже за собою право накладати адміністративні стягнення, а хто ці повноваження втратить? Якщо «ні», то які суди повинні будуть взяти на себе такий великий об'єм справ про адміністративні правопорушення? Чи не призведе це до подальшого реформування судової системи?

Ці питання залишаються без відповіді. Іноді складається враження, що всі (політики, науковці, практики) залучені до процесу реформ, захоплені участю в ньому, але ніхто не задається питанням — для чого це все робиться? Нагадує «експериментаторство», тобто знаходження правильного рішення через низку помилок. Так не вийшло — спробуємо по-іншому. Той факт, що за помилками політиків і науковців стоять долі людей, суспільства, держави, нікого не цікавить. Не хочемо показатися супротивниками реформ, але без чіткого розуміння кінцевого результату будь-які спроби реформування суспільних відносин приречені на невдачу.

Отже, в умовах реформування системи органів адміністративної юрисдикції, вважаємо за необхідне виважено підійти до аналізу діяльності кожного органу, що входить до цієї системи.

Слід визнати той факт, що адміністративним комісіям за роки незалежності України так і не дали можливість попрацювати в належному право-

вому режимі. На перший погляд, чинне законодавство України забезпечує адміністративні комісії відповідними матеріальними і процесуальними нормами, які надають їм правових підстав здійснювати юрисдикційну діяльність. Так, є відповідні положення в Кодексі України про адміністративні правопорушення, які передбачають особливості колегіального розгляду справи та закріплюють за адміністративними комісіями певне коло адміністративних проступків, які вони вправі розглядати. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 березня 1997 року [1] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [2] містять в собі положення, які дозволяють в системі органів місцевого самоврядування та в системі органів державної виконавчої влади створювати адміністративні комісії для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Більш прискіпливий погляд на рівень правового забезпечення діяльності адміністративних комісій дозволяє виявити велику кількість недоліків в цій сфері, які суттєво позначаються на діяльності адміністративних комісій. Наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє створювати адміністративні комісії для розгляду справ про адміністративні правопорушення в органах державної виконавчої влади, тоді як Кодекс України про адміністративні правопорушення наділяє юрисдикційними повноваженнями лише адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, сільських та селищних рад. Тобто правові підстави для створення адміністративних комісій у системі органів державної виконавчої влади є, але відсутні правові підстави здійснення ними юрисдикційної діяльності.

Можна виділити й інші недоліки чинного законодавства України, які суттєво позначаються на якості діяльності адміністративних комісій:

по-перше, відсутність на рівні закону норм права, які б передбачали особливості утворення та організації діяльності адміністративних комісій (наприклад, вирішували питання щодо мінімальної і максимальної кількості членів адміністративної комісії; закріплювали перелік категорій осіб, які повинні входити до складу комісії; встановлювали чіткі вимоги стосовно того, хто може входити до складу комісії, а кому це заборонено; закріплювали вимоги стосовно кандидатур на посади голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також рядових членів комісії, тощо) [3];

по-друге, відсутність в КУпАП: а) переліку процесуальних прав та обов'язків, якими наділені головуючий, його заступник, секретар та члени адміністративної комісії; б) порядку розгляду скарги чи протесту прокурора на постанову адміністративної комісії; в) правових наслідків неналежного оформлення матеріалів справи суб'єктом адміністративного розслідування; г) правових наслідків невиконання вимог щодо складання протоколу засідання адміністративної комісії [5, с. 11-12];

по-третє, існування «мертвих норм», тобто таких, які з різних об'єктивних та суб'єктивних причин не реалізуються на практиці. Так, ст. 40 КУпАП передбачає можливість адміністративним комісіям під час вирішення питання про накладення стягнення вирішити і питання про відшкодування порушником майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Положення ст. 40 КУпАП не реалізуються на практиці з таких причин: а) ініціатива щодо порушення питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, закріплена за органами адміністративної юрисдикції, а не за потерпілою особою; б) члени комісії не володіють відповідними спеціальними знаннями щодо вирішення питання про відшкодування майнової шкоди потерпілому, а тому, побоюючись неправильного застосування норми, взагалі її не використовують; в) прийняття такого рішення породжує додаткові підстави для оскарження постанови по справі [7, с. 185-187].

У зв'язку з цим, вважаємо, що всі адміністративні проступки, які пов'язані з реальним заподіянням майнової шкоди, повинні розглядатися в судовому порядку. Але сам факт передачі адміністративних проступків з матеріальним складом до компетенції суду, не вирішує в цілому проблеми реалізації положень статті 40 КУпАП. Механізм відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним проступком, в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення слід зберегти, але його слід вдосконалити та пов'язати виключно з діяльністю судів.

Прогалини в чинному законодавстві, які відображаються на ефективності діяльності адміністративних комісій, доповнюються і безвідповідальністю членів цих комісій. Правозастосовна діяльність адміністративних комісій супроводжується наступними недоліками: 1) постійне порушення вимоги КУпАП про повідомлення осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні, про час і місце розгляду справи; 2) недбале оформлення протоколу засідання адміністративної комісії; 3) порушення строків надсилання матеріалів справи зацікавленим особам, що, в свою чергу, іноді позбавляє особу можливості реалізувати інше право людини і громадянина — право на оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення; 4) проблематичним є і перегляд постанов адміністративних комісій в адміністративному порядку, тобто виконавчими комітетами місцевих рад, адже втрачається така властивість адміністративного провадження як оперативність; 5) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень у вигляді попередження чи штрафу здійснюється у спосіб, який зводить нанівець реалізацію функцій адміністративної відповідальності [4, с. 146-150].

Якщо в цілому проаналізувати названі вище недоліки і проблеми, які пов'язані з діяльністю адміністративних комісій, то можна зробити наступний висновок. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій не мала за часи незалежності України належного рівня правового забезпечення, а тому легковажно чекати сьогодні від діяльності адміністративних комісій позитивних результатів.

Деякі науковці, аналізуючи недоліки діяльності адміністративних комісій, пропонують ліквідувати їх як органи адміністративної юрисдикції [6, с. 284]. Таке рішення вважаємо передчасним та необґрунтованим.

Сьогодні існує декілька підходів, які висвітлені в юридичній літературі, щодо перспектив реформування системи органів адміністративної юрисдикції [8; 9].

Один із них полягає в тому, щоб передати справи про адміністративні правопорушення виключно на розгляд судів. У зв'язку з цим хочемо привести один приклад. За 2011 рік адміністративна комісія виконавчого комітету Одеської міської ради розглянула 2 418 справ про адміністративні правопорушення [10]. Тобто, якби адміністративна комісія працювала щодня, то кожного дня їй довелося б розглядати по 6-7 справ. Якщо припустити, що комісія збирається два рази на тиждень, то тоді їй довелося б розглядати на кожному засіданні по 45-46 справ.

Ці цифри свідчать, по-перше, про перевантаженість справами про адміністративні правопорушення самих адміністративних комісій, по-друге, про безперспективність намірів передати всі справи на розгляд судам, які і так вже перевантажені кримінальними, цивільними, трудовими справами та певними справами про адміністративні правопорушення.

В юридичній літературі висловлена позиція і стосовно того, щоб позбавити органи місцевого самоврядування юрисдикційних повноважень, а залишити такі повноваження за судами та органами державної виконавчої влади [6, с. 282—285]. Якщо вдосконалення чинного законодавства може вплинути на прозорість діяльності адміністративних комісій, то стосовно прозорості розгляду справ про адміністративні правопорушення органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами існують великі сумніви.

Про збереження в системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності адміністративних комісій свідчать наступні факти:

По-перше, адміністративні комісії створювалися як колегіальні органи. Це додатково повинно було гарантувати законність та об'єктивність розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Сьогодні колегіальний розгляд справ є розповсюдженим в адміністративному, кримінальному, господарському та цивільному судочинстві, коли переглядається справа в порядку апеляційного чи касаційного провадження. Тобто колегіальність розгляду справи (якщо вона забезпечена процесуальним законодавством) є гарантією вирішення справи на законних підставах.

По-друге, суди і сьогодні перевантажені кримінальними, цивільними та іншими справами, що відносяться до їх компетенції. Органи державної виконавчої влади, у зв'язку з галузевою спеціалізацією, можуть розглядати по декілька видів адміністративних проступків (виключення тут складають лише органи внутрішніх справ). Тобто існує нагальна потреба в існуванні універсального органу адміністративної юрисдикції. Можливо в майбутньому в системі органів державної виконавчої влади такий орган буде створений, але сьогодні ці універсальні юрисдикційні повноваження покладені на адміністративні комісії, які створюються при виконавчих комітетах міських, сільських та селищних рад.

Отже, в діяльності адміністративних комісій існує багато недоліків, але більшість із них обумовлена відсутністю законодавства, яке передбачає процедуру створення адміністративних комісій та чіткий механізм притягнення особи до адміністративної відповідальності. Тому вважаємо, що

множинність системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності повинна зберегтись, а адміністративні комісії повинні зайняти в цій системі достойне місце. Необхідно лише виважено підійти до виділення місця кожного суб'єкту в цій системі та до розмежування юрисдикційних повноважень між ними.

Література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.03.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.
3. Задохайло О. А. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності адміністративних комісій [Електронний ресурс] / О. А. Задохайло : Бібліотека Вернадського. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_15.pdf. — Назва з екрану.
4. Бердник В. С. Місце адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції / В. С. Бердник // Право і суспільство. — 2012. — № 2. — С. 146-150.
5. 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.
6. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні; теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. — 367 с.
7. Миколенко О. І. Проблеми відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. І. Миколенко; Харківській університет внутрішніх справ. — Х., 2000. — 210 с.
8. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс : Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях : монография. — Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1990. — 208 с.
9. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник [для вищих навч. закл] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 336 с.
10. Статистичні дані адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради за 2011 рік.

А. И. Миколенко

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

В статье анализируются преимущества и недостатки юрисдикционной деятельности административных комиссий. Предлагаются возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

Ключевые слова: юрисдикционная деятельность, административная комиссия, административная ответственность, административный проступок.

A. I. Mikolenko

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Economic Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**ADMINISTRATIVE COMMISSION IN THE SYSTEM
OF ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITY**

Summary

This article analyzes the advantages and disadvantages of jurisdiction of administrative fees. Offered possible solutions to existing problems in this area.

Key words: jurisdictional, operational, commission, administrative responsibility, administrative misconduct.