

О. І. Миколенко, В. С. Бердник

Адміністративно-правове
регулювання
юрисдикційної діяльності
адміністративних комісій
в Україні

Монографія

Одеса
Фенікс
2013

УДК 342.9
ББК 67.301(Укр)
М 594

Рекомендовано до друку
Вченою радою Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова (протокол № 4 від 25 грудня 2012 р.)

Автори:

Миколенко Олександр Іванович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова;

Бердник Віктор Сергійович – кандидат юридичних наук.

Рецензенти:

Стеценко Семен Григорович – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри загальноправових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ;

Доненко Валерій Вікторович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту права і безпеки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

Манжула Андрій Анатолійович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Кіровоградського інституту розвитку людини Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

Миколенко О. І.

М 594 Адміністративно-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій в Україні : монографія / О. І. Миколенко, В. С. Бердник. – Одеса : Фенікс, 2013. – 248 с.

ISBN 978-966-438-674-3

Монографія присвячена аналізу норм національного законодавства, які регламентують юрисдикційну діяльність адміністративних комісій. У дослідженні: подано сучасні погляди науковців на адміністративну юрисдикцію та адміністративно-юрисдикційну діяльність; розкривається місце адміністративних комісій у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності; надається визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних факультетів, а також читачів, які цікавляться актуальними проблемами адміністративного та адміністративно-процесуального права України.

ISBN 978-966-438-674-3

© О. І. Миколенко, В. С. Бердник, 2013
© Оформлення ПП «Фенікс», 2013

ПЕРЕДМОВА

Соціально-економічні та політичні зміни в Україні, які мають місце останні 20 років, безпосередньо вплинули на розвиток науки адміністративного права і стали факторами, які 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 та 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 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. Васильєва, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, А. П. Ключніченка, Т.О. Коломоець, А. Т. Комзюка та інших видатних вчених. Натомість юрисдикційна діяльність адміністративних комісій розглядалась у цих працях фрагментарно. Діяльність адміністративних комісій піддавалась Поглибленому аналізу у працях В. С. Бердника, А. В. Кишинського, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янця, 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.

Вважаємо, що реформування системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності є закономірним та неминучим явищем в нашому суспільстві. Але будь-яка дія (не є винятком з цього правила і діяльність, яка 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 здатися 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 правовому режимі. На перший погляд, чинне законодавство України забезпечує адміністративні комісії відповідними матеріальними і процесуальними нормами, які надають їм правові підстави 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 та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року містять положення, які дозволяють в системі органів місцевого самоврядування та в системі органів державної вико-

навчої 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 в системі органів державної виконавчої влади є, але відсутні правові підстави здійснення ними юрисдикційної діяльності.

Можна виділити 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);
- 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 прокуро-

ра 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;

- 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. Але положення ст. 40 КУпАП з багатьох причин не реалізуються на практиці.

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 чекати сьогодні від діяльності адміністративних комісій позитивних результатів легковажно.

В юридичній літературі є заклики до ліквідації адміністративних комісій як органів адміністративної юрисдикції. Таке рішення вважаємо передчасним та необґрунтованим.

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 обумовлено 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 гідне місце. Необхідно лише виважено підійти до виділення кожного суб'єкту в цій системі та до розмежування юрисдикційних повноважень між ними.

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
та господарського права
Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова
О. І. Миколенко

АДМІНІСТРАТИВНА КОМІСІЯ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність: поняття та співвідношення з іншими спорідненими поняттями

Кардинальний перегляд у контексті активізації державотворчих та правотворчих процесів в Україні сутності і призначення адміністративної відповідальності, як одного із сталих інститутів адміністративного права, об'єктивно передбачає переосмислення системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності і з'ясування місця кожного з них в цій системі.

Проблеми адміністративно-юрисдикційної діяльності є предметом дослідження науки адміністративного права протягом тривалого періоду, адже режим законності в державі залежить не тільки від боротьби правоохоронних органів зі злочинами, а й від виваженої реакції держави на правопорушення з меншим ступенем суспільної небезпеки, до яких відносяться і адміністративні проступки. Хоча проблематика адміністративно-юрисдикційної діяльності досліджувалася на теоретичному та правозастосовному рівнях, на жаль, юрисдикційній діяльності адміністративних комісій у науці адміністративного права приділяється занадто мало уваги. Лише фрагментарно деякі аспекти юрисдикційної діяльності адміністративних комісій висвітлювалися у загальному контексті питань щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. Рівень правового забезпечення юрисдикційної діяльності адміністративних комісій теж свідчить про те, що цьому питанню

не приділяється достатня увага з боку науковців та практиків. Такі суттєві прогалини та недоліки в законодавстві України існують стосовно порядку створення і організації діяльності адміністративних комісій, процесуального порядку вирішення справ про адміністративні правопорушення та стосовно перегляду і виконання прийнятих адміністративними комісіями постанов. Реформування системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності зумовлює потребу поглибленого дослідження потенціалу кожного з суб'єктів цієї системи в сучасних умовах. Доцільним є не лише перегляд їх переліку та компетенції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, а й вирішення проблеми реалізації ними вже закріплених у законодавчих актах процесуальних норм. Така проблема яскраво простежується саме у діяльності адміністративних комісій, що ставить під сумнів їх подальше існування як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Отже, у зв'язку з тим, що сьогодні відсутні комплексні праці стосовно проблем юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, значної актуальності набуває дослідження матеріальних та процесуальних аспектів діяльності адміністративних комісій з урахуванням загальних тенденцій щодо реформування інституту адміністративної відповідальності та реформування системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці радянських та сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, які в різні історичні періоди досліджували і продовжують досліджувати адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з притягненням осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, праці Л. С. Анохіної, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, А. В. Кишинського, А. П. Ключніченка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, А. А. Манжули, М. Я. Мас-

леннікова, О. І. Миколенка, В. О. Продаєвича, Н. Г. Саліщевої, К. А. Сергієнка, М. Р. Сиротяка, С. Г. Стеценка, М. М. Тищенка, А. П. Шергіна, А. Ю. Якімова та ін.

Поняттю «адміністративно-юрисдикційна діяльність» приділялось і приділяється достатньо уваги з боку науковців.

Серед найбільш значимих досліджень, які проводились у радянські часи та які були присвячені питанням адміністративно-юрисдикційної діяльності, можна виділити дослідження Н. Г. Саліщевої «Громадянин і адміністративна юрисдикція в СРСР» (1970) [172], працю А. П. Шергіна «Адміністративна юрисдикція» (1979) [195], колективну монографію О. П. Шергіна, В. Ф. Фефілової, О. О. Михайлова та ін. «Процесуальні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ» [196], навчальні посібники Є. В. Додіна «Адміністративна юрисдикція органів внутрішніх справ» (1981) та «Доказування в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ» (1985) [35; 37], навчальний посібник О. П. Ключниченко «Організація адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ у світлі Основ законодавства СРСР про адміністративні правопорушення» (1983) [55], навчальний посібник під редакцією О. П. Коренева «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ (міліції)» (1988) [6], монографію М. Я. Масленнікова «Адміністративно-юрисдикційний процес» (1989) [97], публікації у періодичних виданнях А. Ю. Якімова «Тенденції розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції» та «Компетенція органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративної юрисдикції (за Кодексом Російської Федерації про адміністративні правопорушення)» [203; 201] та інші.

У сучасний період (з 1991 по 2012 роки) ці праці лягли в основу досліджень проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності науковцями України: І. Л. Бородін [24], Є. С. Герасименко [29], С. Т. Гончарук [32], Д. П. Каляянов [49], Т. О. Коломоець [68], О. І. Миколенко [124] і ін.

Особливо слід виділити дисертації українських вчених, що були написані за спеціальністю 12.00.07 та присвячені адміністративно-юрисдикційній діяльності органів державної влади: Л. С. Анохіна «Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні» (2001) [17]; В. Ю. Шильник «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ» (2004) [197]; В. Д. Люблін «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду» (2004) [93]; Ю. І. Руснак «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної податкової служби України» (2004) [171]; І. О. Панов «Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції» (2005) [120]; В. В. Мартиновський «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби» (2007) [96]; А. Б. Калюта «Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України» (2007) [73]; І. А. Городецька «Адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель» (2010) [33]; К. А. Сергієнко «Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади» (2011) [174] та ін.

Корисними та цікавими є праці російських вчених, адже правова система Російської Федерації, особливо з питань реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності, залишається наближеною до правової системи України (С. Б. Анікін, В. П. Лозбяков, І. В. Панова, А. Ю. Якімов та ін.) [16; 80; 122; 203].

Отже адміністративно-юрисдикційна діяльність є:

- по-перше, правовим явищем, яке постійно досліджується як на загальнотеоретичному рівні, так і у прив'язці до діяльності конкретних органів державної влади. Дослідження сутності та змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності бере свій початок у 60-х роках, що було пов'язано з підвищенням уваги науковців до порядку притягнення винних осіб до адміністратив-

ної відповідальності та до процесуальних явищ в державному управлінні;

- по-друге, є одним із понять, яке входить до категоріального апарату адміністративного права та допомагає досліджувати правову дійсність.

При цьому слід констатувати, що адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних комісій досліджувалась в радянський та сучасний період лише фрагментарно.

В юридичній літературі склалося безліч підходів щодо визначення адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності. Але перш ніж почати характеризувати ознаки, які притаманні адміністративно-юрисдикційній діяльності, хочемо звернути увагу на використання в юридичній літературі двох понять, які споріднені за своїм змістом та, незважаючи на це, повинні використовуватись кожен у своїй площині. Мова йде про поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» та «адміністративна юрисдикція». Дуже часто ці поняття використовують в юридичній літературі як синоніми, що є суттєвою помилкою. Наприклад, таке ототожнення яскраво представлено в підручнику «Адміністративне право» під загальною редакцією Ю. П. Битяка в розділі, який присвячений адміністративному процесу, де розкриваються загальні риси і принципи адміністративної юрисдикції. Автори підручника характеризують «юрисдикцію» як діяльність, а діяльність щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності і діяльність щодо розгляду адміністративних публічних спорів характеризують через поняття «юрисдикція» [10, с. 214 – 218]. Автори підручника «Адміністративне право Російської Федерації» під редакцією Н. Ю. Хаманевої взагалі визначають адміністративну юрисдикцію як процесуальну діяльність суддів і інших уповноважених на те органів та посадових осіб органів виконавчої влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [4, с. 318]. Подібне ототожнення двох самостійних понять простежується і в роботах інших російських

авторів – Г. В. Атаманчука, М. М. Казанцева, М. М. Косаренко [3, с. 213 – 221] та сучасних українських вчених – В. Д. Люблінна [93, с. 26], І. О. Панова [120, с. 52 – 53], В. Ю. Шильника [197, с. 41] та ін.

По-перше, основна різниця між поняттями «юрисдикційна діяльність» і «юрисдикція» (відповідно і між поняттями «адміністративно-юрисдикційна діяльність» та «адміністративна юрисдикція») полягає в тому, що перше свідчить про існування динаміки, а друге – про статику. І дійсно, коли мова йде про «юрисдикційну діяльність», то звертається увага, в першу чергу, на особливості «функціонування» чи «роботи» відповідних організацій, установ і органів. Коли ж мова йде про «адміністративну юрисдикцію», то звертається увага, в першу чергу, на об'єм повноважень відповідних організацій та на сферу, на яку розповсюджується дія цих організацій.

Так, у тлумачних словниках поняття «юрисдикція» (від лат. *jurisdiction*) розглядається, по-перше, як право здійснювати суд або право вирішувати правові питання, по-друге, як галузь, на яку поширюється таке право [187]. Правильність висловленої вище думки підтверджуються і запропонованими в юридичній літературі визначеннями «юрисдикції». В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко в підручнику «Адміністративне право» підкреслюють, що «юрисдикція» – це компетентність відповідних органів, посадових осіб розглядати юридично значущі справи і приймати щодо їх вирішення юридично обов'язкові рішення [70, с. 282]. Автори навчального посібника «Адміністративні проступки, підвідомчі міліції: кваліфікація, доказування, особливості провадження» зазначають, що «юрисдикція» – це встановлена законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупність повноважень відповідних органів та посадових осіб щодо вирішення правових спорів, вирішення справи про правопорушення, оцінки дій особи чи іншого суб'єкта з точки зору їх відповідності закону, застосування юридичних санкцій до правопорушників [48, с. 7].

По-друге, в юридичній літературі так склалося, що поняття «юрисдикція» використовується для характеристики більш широкого спектру діяльності організацій ніж поняття «юрисдикційна діяльність».

З цього приводу ґрунтовну позицію пропонують В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко. Враховуючи історичний аспект закріплення поняття «юрисдикція» в чинному законодавстві, особливості його використання в юридичній літературі, вчені пропонують виділяти чотири підходи щодо розуміння терміну «юрисдикція» [70, с. 282 – 285]. Візьмемо його за основу та проаналізуємо існуючі підходи щодо поняття «юрисдикція».

Перший підхід полягає в тому, що юрисдикція розглядається як компетентність судових органів щодо вирішення виключно кримінальних справ. На певному етапі розвитку юридичної науки поняття юрисдикції вийшло за рамки кримінально-судочинного трактування і поширилося на інші правові сфери правосуддя. Так виник другий підхід щодо розуміння юрисдикції.

Другий підхід полягає в тому, що юрисдикція розглядається як компетентність судових органів щодо вирішення не тільки кримінальних, а й будь-яких інших справ. В 60 – 80-х роках минулого століття це визначення юрисдикції за своїм змістом поступово розширювалося. Все частіше в юридичній літературі пропонувалося розглядати юрисдикцію як сукупність повноважень відповідних державних органів щодо вирішення правових спорів і справ про адміністративні правопорушення. Так виник третій підхід щодо розуміння юрисдикції.

Третій підхід полягає в тому, що юрисдикція розглядається як компетентність будь-яких (включаючи судові) органів (посадових осіб) щодо вирішення спорів про право. Однак, починаючи з 90-х років минулого століття законодавство України дало привід наситити термін «юрисдикція» більш широким розумінням і визначити його як юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої

функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер. Так виник четвертий підхід щодо розуміння юрисдикції.

Четвертий підхід полягає в тому, що юрисдикція розглядається як юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер. Останній підхід дає можливість говорити про три види юрисдикції (хоча В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко виділяють лише два види): 1) юрисдикція як компетентність щодо розгляду справ про правопорушення і щодо застосування санкцій на підставі розгляду цих справ (наприклад, кримінально-правова, адміністративно-деліктна, дисциплінарна юрисдикція); 2) юрисдикція як компетентність щодо розгляду справ про правові спори і щодо застосування санкцій на підставі розгляду цих справ (наприклад, цивільно-правова, господарсько-правова, адміністративно-правова); 3) юрисдикція як компетентність щодо розгляду справ, не пов'язаних із правопорушеннями та правовими спорами (наприклад, юрисдикція органів виконавчої влади щодо видачі ліцензій тощо) [70, с. 282 – 285].

Саме четвертий підхід до розуміння юрисдикції свідчить про те, що поступово тісний зв'язок між поняттями «юрисдикція» та «юрисдикційна діяльність» втрачається. І сьогодні не можна і не коректно визначати зміст, наприклад, адміністративної юрисдикції через аналіз ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності чи навпаки, що на жаль є розповсюдженим явищем в юридичній літературі.

Отже, поняття «адміністративна юрисдикція» можна визначити як передбачену адміністративно-правовими нормами компетентність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (їх посадових осіб) розглядати адміністративні справи і приймати щодо їх вирішення юридично обов'язкові рішення. Це визначення дозволяє говорити про існування трьох видів адміністративної юрисдикції і в цьому слід повніс-

ттю погодитись з В. К. Колпаковим і О. В. Кузьменко [70, с. 285]. Кожен з цих видів має свої особливості:

- а) адміністративно-регулятивна юрисдикція, тобто компетентність вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими підставами, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію юридичних осіб тощо);
- б) адміністративно-судочинна юрисдикція, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ;
- в) адміністративно-деліктна юрисдикція, тобто компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень.

Останні два види адміністративної юрисдикції, у зв'язку з тим, що вони пов'язані з вирішенням юридичних конфліктів (юридичних колізій), можна об'єднати в одну групу – адміністративно-конфліктна юрисдикція. Саме цей вид адміністративної юрисдикції в основному аналізується в юридичній літературі і саме йому в подальшому буде приділятися увага в монографії.

Небажання вчених розмежувати між собою два поняття «адміністративна юрисдикція» та «адміністративно-юрисдикційна діяльність» призвела до виникнення безлічі підходів щодо розуміння цих понять.

Наприклад, В. Ю. Шильник зазначає: «В наш час в науці адміністративного права існує два основні напрямки щодо розробки поняття адміністративної юрисдикції. За аналогією з адміністративним процесом, учені-юристи трактують сутність адміністративної юрисдикції у «вузькому» та «широкому» розумінні. Так, прихильники «вузького» розуміння сутності адміністративної юрисдикції акцентують увагу на дві такі характеристики цієї діяльності: а) юрисдикційна діяльність має

місце там, де є спір про право (тобто має місце правопорушення); б) юрисдикція слугує правоохоронним цілям. В свою чергу, правознавці, що розглядають адміністративну юрисдикцію в “широкому” змісті, вважають, що вона охоплює своїми межами всю владну діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, які виникають у сфері права» [197, с. 41].

Схожу позицію висловлюють С. Т. Гончарук, В. Д. Люблін та І. О. Панов [32, с. 6 – 7; 93, с. 26; 120, с. 52 – 53]. Так, В. Д. Люблін зазначає: «В адміністративно-правовій науці немає чітко визначеного підходу до суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції. Здебільшого вона ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню щодо них відповідних постанов у встановлених законом формах і порядку. Ця позиція відображає звужений підхід до поняття адміністративної юрисдикції. Існує і більш широкий підхід до розуміння суті та змісту адміністративної юрисдикції, відповідно до якого її межами охоплюється значно ширше коло питань. Це питання, що виникає у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою і громадянином, передусім у сфері здійснення державної виконавчої влади» [93, с. 26].

Трохи відмінну позицію висловлює в своїх працях Ю. М. Козлов Він стверджує, що існує два підходи щодо визначення адміністративної юрисдикції: перший «вузький» пов’язує адміністративну юрисдикцію виключно з розглядом і вирішенням адміністративних правопорушень і адміністративних спорів, а другий «широкий» – як з розглядом і вирішенням адміністративних правопорушень і адміністративних спорів, так і з застосуванням адміністративних заходів примусу, які не мають відношення до адміністративних стягнень [65, с. 478 – 481].

А. Б. Калюта виділяє три підходи щодо визначення юрисдикційної діяльності, які представлені в юридичній літературі:

- а) адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана виключно з застосуванням адміністративних стягнень;
- б) адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана не тільки з застосуванням адміністративних стягнень. При здійсненні такої діяльності також виявляються і фіксуються факти скоєння адміністративних проступків;
- в) адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється не тільки в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вона може реалізовуватись і в межах інших видів адміністративних проваджень (наприклад, в межах адміністративного судочинства) [50, с. 36 – 37].

Авторами монографії свого часу виділялися наступні три підходи щодо розуміння адміністративної юрисдикції [99, с. 242 – 244].

Перший полягає в тому, що юрисдикційна діяльність – це тільки розгляд і вирішення справ про правопорушення, а також розгляд правових спорів в судах.

Другий підхід полягає в тому, що юрисдикційна діяльність, крім вищезазначеного, пов'язана також з застосуванням заходів припинення та заходів процесуально-забезпечувального характеру, а також включає до свого змісту іншу діяльність компетентних органів, пов'язану з притягненням особи до відповідальності (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення).

Третій підхід полягає в тому, що юрисдикційна діяльність розглядається як діяльність компетентних органів (посадових осіб) щодо застосування заходів правового примусу. Тобто до змісту юрисдикційної діяльності, на відміну від другого підходу, включається також і діяльність щодо застосування заходів попередження (наприклад, контрольні перевірки, встановлення карантину, перевірка документів і ін.) [99, с. 242 – 244].

На підставі аналізу існуючих в юридичній літературі підходів щодо поняття «адміністративна юрисдикція», І. В. Пано-

ва пропонує свою концепцію, визначаючи адміністративну юрисдикцію як діяльність в основному виконавчих органів публічної влади (а також судових органів, органів місцевого самоврядування, Центрального банку) підзаконного, правоохоронного, правозастосовного характеру, яка здійснюється в межах таких законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень, як розгляд спорів, застосування заходів адміністративного примусу, діяльність щодо виконання державного примусу, та виконує охоронну, виховну і регулятивну функції [121, с. 44 – 47].

О. В. Чекаліна, намагаючись систематизувати розрізнені знання про адміністративну юрисдикцію відмічає, що осмислення теоретичного поняття адміністративної юрисдикції буде більш успішним, якщо використати певні критерії класифікації [194, с. 180]. В якості таких критеріїв можуть виступати, на думку вченої, по-перше, суб'єктний склад адміністративної юрисдикції, а, по-друге, складові та межі її предмету.

Такий підхід щодо визначення змісту адміністративно-конфліктної юрисдикції є, на нашу думку, цікавим, але малоефективним.

Для того, щоб отримати позитивні результати в дослідженні адміністративно-конфліктної юрисдикції, пропонуємо розширити перелік критеріїв, за якими слід уточнювати зміст цього поняття. Такими критеріями, на нашу думку, є суб'єкт юрисдикції, предмет юрисдикції та сфера її розповсюдження.

Використання суб'єктного критерію, на думку О. В. Чекаліної, дозволяє виділити два основних підходи до визначення адміністративної юрисдикції, які в літературі визначаються як «управлінський» (вузький) та «багатосуб'єктний» (широкий). Вузький підхід зводить адміністративну юрисдикцію лише до діяльності органів виконавчої влади, яка здійснюється за межами судочинства. Наприклад, А. С. Васильєв зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність являє собою розгляд та вирішення уповноваженими на те органами державної вико-

навчої влади спорів, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, в яких інтереси однієї із сторін якимось чином утискаються або порушуються [25, с. 185].

Сутність широкої концепції полягає в необхідності визнання діяльності судів щодо розгляду адміністративних справ адміністративно-юрисдикційною (Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, М. М. Казанцев, М. М. Тищенко та ін.) [18, с. 19; 3, с. 215; 194, с. 181 – 182]. Але уточнення суб'єктів адміністративно-конфліктної юрисдикції не можливе без уточнення її предмету та сфери розповсюдження. Використовуючи суб'єктний підхід щодо визначення адміністративно-конфліктної юрисдикції можна лише констатувати, що до таких суб'єктів слід віднести судові органи, органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

За предметом адміністративно-конфліктної юрисдикції теж можна виділити два підходи. Перший полягає в тому, що юрисдикція виникає лише при необхідності розгляду справ про адміністративні правопорушення (наприклад, А. П. Шергін) [195], другий полягає в тому, що юрисдикція виникає при необхідності розгляду як справ про адміністративні правопорушення, так і адміністративно-правових спорів (наприклад, О. Б. Зеленцов, М. М. Тищенко) [41; 10]. При цьому деякі вчені наголошують, що юрисдикційна діяльність за своїм призначенням, не зводиться до вирішення всіх індивідуальних справ в державно-управлінській сфері. Її предмет складають такі індивідуальні справи, які безпосередньо пов'язані з виникненням і вирішенням конфліктних (спірних) з питань застосування норм матеріального адміністративного права [65, с. 469].

Але і цей критерій дає нам лише загальну уяву про зміст адміністративно-конфліктної юрисдикції. Виникає безліч питань, на які слід давати відповідь. Наприклад, чи відносяться суб'єкти, що вправі складати протокол про адміністративні правопорушення, до суб'єктів адміністративно-конфліктної юрисдикції? Адже їх процесуальна діяльність тісно пов'язана

з процедурою притягнення особи до адміністративної відповідальності, але, в той же час, вони позбавлені права розглядати справу по суті та приймати по ній остаточне рішення. Така ж проблемна ситуація складається і з діяльністю щодо застосування в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів процесуально-забезпечувального характеру. Наприклад, застосовуючи до особи такий захід як тимчасове відсторонення водія від керування транспортним засобом, працівник ДАІ дає правову оцінку конкретним фактам (водій знаходиться у стані алкогольного сп'яніння) та вирішує юридичний конфлікт, який виник, шляхом застосування санкції – відсторонення його від управління транспортним засобом з відправленням на медичний огляд на стан алкогольного сп'яніння.

Отже, два запропонованих вище критерії уточнення змісту адміністративно-конфліктної юрисдикції не спрацьовують, без врахування третього критерію – сфера її розповсюдження. Для того, щоб остаточно поставити крапку в дослідженні змісту адміністративно-конфліктної юрисдикції, охарактеризуємо основні її ознаки.

Візьмемо за основу ознаки адміністративної юрисдикції, які характеризуються в працях А. С. Васильєва, С. Т. Гончарука, Ю. М. Козлова, Ю. М. Старілова, М. М. Тищенко та інших видатних вчених.

Перша ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції. Так, М. М. Тищенко пропонує виділяти таку ознаку адміністративної юрисдикції як наявність правопорушення. Розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, пояснює вчений, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності, зокрема) чи спір про право, порушення встановлених правових норм. Відносно адміністративно-юрисдикційної діяльності такого роду спори

виникають між сторонами суспільних відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів [10, с. 215; 18, с. 16].

Висловлюючи за змістом практично таке ж твердження, А. С. Васильєв використовує іншу термінологію. Так він заявляє, що юрисдикційна діяльність державних органів виконавчої влади завжди пов'язана з вирішенням конкретних адміністративно-правових спорів [25, с. 186]. Таку ж термінологію використовує при характеристиці ознак адміністративної юрисдикції Ю. М. Козлов [65, с. 471]. Хоча в цій же науковій праці, але трохи раніше, Ю. М. Козлов підкреслює, що відправним моментом у вирішенні питання про сутність адміністративної юрисдикції є категорія «юридичний конфлікт». Саме її, на думку вченого, слід покласти в основу розуміння юрисдикції, а вирішення юридичного конфлікту є правовим результатом будь-якої юрисдикційної діяльності. Вирішення конфліктних ситуацій – основна ознака адміністративної юрисдикції [65, с. 468 – 469].

Отже, виникає ситуація, коли доволі огульно при характеристиці ознак адміністративної юрисдикції використовується термінологія. Тобто іноді термін «адміністративно-правовий спір» є об'єднуючим поняттям для адміністративно-правових спорів та адміністративних правопорушень, а іноді, навпаки, термін «правопорушення» є об'єднуючим поняттям для адміністративно-правових спорів та адміністративних правопорушень.

Категорично проти такого підходу вже висловлювалися автори монографії. Так, при характеристиці ознак адміністративного судочинства зазначалось, що не слід говорити про розгляд і вирішення у рамках адміністративного судочинства правопорушень. Таке провадження пов'язане виключно з розглядом і вирішенням правових спорів [99, с. 248].

Вважаємо, що важливо відрізнити «правовий спір» від «правопорушення», оскільки ці поняття мають свій специфіч-

ний зміст. Правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави і виникає між суб'єктами права у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Юридичні колізії – це розбіжності або протиріччя між окремими нормативно-правовими актами, що регулюють ті самі або суміжні суспільні відносини, а також протиріччя, що виникають у процесі правозастосування і здійснення компетентними органами та посадовими особами своїх повноважень. Передусім юридичні колізії можна поділити на шість груп: 1) колізії між нормативними актами або окремими правовими нормами; 2) колізії у правотворчості (безсистемність, дублювання, прийняття взаємовиключних актів); 3) колізії у правозастосуванні (різnobій у практиці реалізації тих самих приписів, непогодженість управлінських дій); 4) колізії повноважень і статусів державних органів, посадових осіб, інших владних структур та утворень; 5) колізії цілей (коли в нормативних актах різних рівнів або різних органів закладаються суперечливі, а іноді і взаємовиключні цільові настанови; 6) колізії між національним та міжнародним правом [116, с. 412 – 413]. Правопорушення не є результатом правових колізій, хоча іноді можуть виникнути ситуації, коли правопорушення може виступити як результат наявності у правовій системі держави правових колізій. Стосовно цього А. В. Поляков зазначає, що правопорушення можуть відбуватися через невідповідність, наприклад, норм права іншим соціальним нормам (звичаям, традиціям, релігійним нормам і ін.). Як приклад, можна навести правову колізію, зображену Софоклом в «Антигоні». Як відомо, Антигона порушила заборону царя Креона і поховала свого брата, який загинув у бою проти Фів. При цьому Антигона, здійснюючи похоронний обряд, керувалася не природним правом, а нормою правового звичаю, який сформувався, у тому числі й під впливом релігійних уявлень свого часу. Висока соціальна значимість такої норми звичаєвого права призвела до правової колізії з державно встановленим

приписом, спрямованим на нейтралізацію цієї норми [133, с. 602]. Однак правопорушення – це порушення встановленої законодавством заборони, що не властиво правовому спору, оскільки при правовому спорі порушуються не правові заборони, а суб'єктивні права особи. До того ж, як правило, правопорушення в чинному законодавстві України представлено у вигляді юридичної конструкції – складу правопорушення, що характеризується наявністю чотирьох підсистем: суб'єкта та суб'єктивної сторони правопорушення, об'єкта та об'єктивної сторони правопорушення [99, с. 245 – 246].

По іншому проблемну ситуацію, яка виникла у термінології, пояснює Ю. М. Козлов [65, с. 470 – 471]. Він підкреслює, що доволі часто і справедливо адміністративні спори не протиставляються адміністративним правопорушенням. Зв'язок між ними настільки показовий, що спірні адміністративні справи часто формуються на основі реального чи уявного (наприклад, необґрунтована скарга) правопорушення. Значить, є підстави говорити про те, що як конфліктність, так і протиправність складають певну єдність. Очевидно, що конфліктна ситуація, продовжує Ю. М. Козлов, не є наслідком спору, а складає його зміст, рівно як правопорушення є не результат конфлікту, а юридичний факт, що його породжує. Відволікаючись від незначних розбіжностей між ними, адміністративно-юрисдикційний процес характеризується як процесуальна діяльність по вирішенню спорів між учасниками врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, включаючи і застосування заходів адміністративного примусу. Ю. М. Козлов підкреслює, що адміністративно-правовий спір нерідко породжується правопорушенням. Таким чином, яскравий приклад фактичного і юридичного зв'язку між двома конфліктними ситуаціями: конфлікт-правопорушення і конфлікт-спір [65, с. 470 – 471].

Проблему з термінологією, яка виникла у зв'язку з характеристикою адміністративної юрисдикції, частково пояснює

Ю. М. Старілов [180, с. 490]. Адміністративно-правовий спір, зазначає він, є лише один із видів юридичного конфлікту. Довгий час, підкреслює вчений, в державі існувало два види проваджень – провадження в справах про адміністративні правопорушення та провадження щодо розгляду в судовому порядку адміністративних публічних спорів. Тобто, предметом розгляду першого провадження було адміністративне правопорушення, а предметом другого – спір про право. Тому для визначення предмету обох цих проваджень деякі вчені запропонували використовувати більш загальну категорію – «юридичний конфлікт» або «юридична колізія» [180, с. 490; 41, с. 68 – 79; 42, с. 29 – 31; 99, с. 245 – 246; 97, с. 21].

Аналіз вище зазначених думок вчених дозволяє зробити наступні висновки:

- при характеристиці адміністративно-конфліктної юрисдикції не слід ототожнювати два самостійні поняття «правопорушення» і «правовий спір»;
- для уникнення суперечок вважаємо необхідним користуватися, або одним терміном, який би був узагальнюючим для всіх видів проваджень, пов'язаних з розглядом адміністративно-правових спорів та правопорушень – «юридичний конфлікт», або використовувати два терміни – «конфлікт-правопорушення» та «конфлікт-спір».

Таким чином, вважаємо, що першою ознакою адміністративно-конфліктної юрисдикції є наявність юридичного конфлікту.

Друга ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції. Одна із ознак адміністративної юрисдикції, вказує Ю. М. Козлов, є обов'язкова правова оцінка поведінки сторін конкретної адміністративної справи, яка пов'язана з вирішенням юридичного конфлікту. Без такої ознаки, продовжує вчений, адміністративно-юрисдикційна діяльність позбавляється сенсу, перетворюється в звичайну чиновницьку або поліцейську функцію. І навпаки, проведення адміністративного розсліду-

вання по даній індивідуальній справі, а фактично саме в цьому полягає призначення правової оцінки конфліктної ситуації шляхом оцінки поведінки її учасників, наближає адміністративно-юрисдикційну діяльність до судової юрисдикції, як до більш досконалої з юридичної точки зору правоохоронної діяльності [65, с. 476 – 477].

На обов'язковість виділення цієї ознаки адміністративно-конфліктної юрисдикції звертає увагу і А. С. Васильєв. Він зазначає, що в межах адміністративно-юрисдикційної діяльності правова оцінка поведінки її учасників відбувається по відношенню до осіб, які знаходяться у конфліктній ситуації, та має на меті встановлення причин цього конфлікту і сторони, яка винна у його виникненні [25, с. 187].

Таким чином, другою ознакою адміністративно-конфліктної юрисдикції є обов'язкова правова оцінка поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, з метою встановлення причин цього конфлікту і сторони, яка винна у його виникненні.

Третя ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції. Наступна ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції, яка виділяється в юридичній літературі, є обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта. Наприклад, М. М. Тищенко підкреслює, що будучи способом вирішення правових конфліктів, юрисдикційна діяльність передбачає необхідність прийняття остаточного рішення – акта застосування норм права до конкретного випадку. Юрисдикційний акт за конкретною адміністративною справою означає по суті її вирішення. Якщо ж ідеться про наявність правопорушення чи адміністративного публічного спору, в такого роду акті можуть бути передбачені правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що приймається адміністративно-юрисдикційним органом. Іншим варіантом може бути, наприклад, рішення про припинення провадження у справі [10, с. 216].

У судженнях М. М. Тищенко насторожує один вислів – «прийняття остаточного рішення». Як вже підкреслювалося раніше такий правозастосовний акт працівника ДАІ як відсторонення від керування транспортним засобом, з одного боку, можна розглядати як остаточний, бо він припиняє протиправне керування транспортним засобом, а, з другого, таким, що передує і додатково забезпечує прийняття рішення щодо притягнення водія до адміністративної відповідальності. До того ж поняття «юридичний акт» неоднорідно трактується не тільки в межах науки адміністративного права, а й в теорії держави та права. Тому запропонована ознака адміністративної юрисдикції потребує багато додаткових пояснень та уточнень, що не є позитивним для розкриття сутності такого правового явища як адміністративно-конфліктна юрисдикція.

При характеристиці ознак адміністративної юрисдикції А. С. Васильєв пропонує говорити не про прийняття юридичного акту, як результат вирішення юридичного конфлікту, а про можливий результат вирішення юридичного конфлікту шляхом застосування державного примусу, який набуває свого прояву в притягненні винної сторони до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності або ж в застосуванні до неї інших заходів примусового характеру [25, с. 187].

Тобто, А. С. Васильєв, з одного боку, підтверджує посил М. М. Тищенко про те, що не завжди результатом розгляду юридичного конфлікту є прийняття рішення про застосування правової санкції, а, з другого, конкретизує, що мова йде про таку категорію індивідуально-конкретних справ, при розгляді яких завжди існує законодавчо передбачена можливість застосувати захід державного примусу (наприклад, правову санкцію) до одного із учасників конфлікту.

Але і тут існують теоретичні проблеми. Поняття «адміністративний примус» і «адміністративна санкція», як і поняття «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративні послуги» тощо, є одними із проблемних по-

нять науки адміністративного права. Існує безліч підходів та визначень їх змісту, які представлені в юридичній літературі [73; 67; 74; 72].

Аналіз дискусійних питань щодо визначення змісту адміністративного примусу та адміністративної санкції виходить за межі заявленої нами теми монографії, а тому візьмемо за основу теоретичні напрацювання з цього питання представників Одеської школи адміністративного права під керівництвом академіка АПрН України А. С. Васильєва.

Так, В. О. Продаєвич визначає адміністративний примус як особливий вид державного примусу, який є встановленою нормами адміністративного права системою заходів психологічного, фізичного та організаційного впливу, що застосовуються, по-перше, до осіб, які чинять чи вчинили порушення норм права, по-друге, до інших осіб з метою попередження можливого правопорушення або попередження можливих шкідливих наслідків для держави, суспільства і окремих громадян, по-третє, у зв'язку з забезпеченням провадження по адміністративній справі [166, с. 39 – 40].

У зв'язку з цим, В. О. Продаєвич виділяє наступні ознаки адміністративного примусу.

1. Заходи адміністративного примусу застосовуються, по-перше, як крайній засіб забезпечення і охорони правопорядку та пов'язані з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності, і, по-друге, як заходи, направлені на попередження і припинення можливих або вчинюваних правопорушень чи шкідливих наслідків для держави, суспільства та окремих громадян.

2. Застосування заходів адміністративного примусу віднесене до компетенції широкого кола органів (посадових осіб), де особливе місце займають органи державної виконавчої влади. Однак заходи адміністративного примусу застосовуються і виконавчими органами місцевого самоврядування (наприклад, адміністративними комісіями), а також судовими органами.

3. Заходи адміністративного примусу застосовуються до третіх осіб, тобто до тих, хто не знаходиться в безпосередньому підпорядкуванні і не зв'язаний службовими відношеннями з органами, що наділені владними повноваженнями. Заходи адміністративного примусу застосовуються не тільки по відношенню до громадян, а й до організацій, а також можуть зовсім не мати персоніфікованого характеру.

4. Заходи адміністративного примусу застосовуються з метою: а) попередження можливих правопорушень і шкідливих наслідків катастроф, стихійних лих, аварій і т.п.; б) припинення вже початого адміністративного проступку та інших порушень; в) покарання винної особи, що вчинила адміністративний проступок; г) забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; д) відновлення колишнього положення речей і відшкодування заподіяної майнової шкоди. В цьому питанні В. О. Продаєвич частково погоджується з вже висловленими нами думками [100, с. 6].

5. Порядок застосування заходів адміністративного примусу регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що містяться в законах і підзаконних актах України.

6. Заходи адміністративного примусу пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян і організацій у випадках, безпосередньо передбачених чинним законодавством України [166, с. 38 – 39].

Свого часу авторами монографії (О. І. Миколенко) аргументувалась позиція, що слід відмовитись від традиційної класифікації заходів адміністративного примусу на три види – заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення, і виділяти п'ять видів заходів адміністративного примусу: 1) заходи адміністративного попередження; 2) заходи адміністративного припинення; 3) заходи адміністративної відповідальності; 4) процесуально-забезпечувальні заходи та 5) адміністративно-відновлювальні заходи [101, с. 7 – 11].

Таке трактування змісту заходів адміністративного примусу дало привід деяким вченим розширити зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності. Наприклад, Ю. М. Козлов зазначає, що чинне законодавство дає певні підстави для розгляду адміністративно-юрисдикційної діяльності дещо ширше традиційної її трактовки, тобто не зводячи її тільки до розгляду і вирішення спірних адміністративно-правових ситуацій. Сьогодні органами виконавчої влади, підкреслює вчений, доволі широко використовуються заходи адміністративного примусу, які не є заходами адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Мова йде про спеціальні повноваження по застосуванню адміністративно-попереджувальних чи адміністративно-запобіжних заходів в правоохоронних цілях [65, с. 479 – 480].

Якщо з останніми чотирма групами заходів адміністративного примусу, які були нами вище запропоновані, можна зв'язати адміністративно-юрисдикційну діяльність, то заходи адміністративного попередження ніяк не пов'язані з виникненням юридичного конфлікту. Цей факт змушує нас відмовитись від поняття «адміністративний примус» як ключового при характеристиці адміністративно-конфліктної юрисдикції.

В. О. Продаєвич пропонує цікаве, на нашу думку, визначення адміністративної санкції, а разом з тим, і співвідношення її з заходами адміністративного примусу, що допоможе більш чітко визначитись зі змістом адміністративно-конфліктної юрисдикції [166, с. 47 – 49].

На його думку, адміністративна санкція – це передбачені адміністративним законодавством негативні наслідки, що настають у зв'язку з порушенням вимог чинного законодавства. До ознак адміністративної санкції В. О. Продаєвич відносить наступні:

1) адміністративні санкції встановлюються адміністративним законодавством. Але ця ознака є не основною, тому що адміністративне законодавство встановлює й інші види санкцій (наприклад, матеріальні і дисциплінарні санкції);

2) застосування адміністративних санкції пов'язане з порушенням норм права (протиправним діянням). В. О. Продаєвич наголошує, і з цим повністю погоджуємося, що це одна з важливих ознак адміністративної санкції, тому що за цим критерієм розмежовуються заходи адміністративно-правового примусу і безпосередньо адміністративні санкції. Як вже зазначалось, заходи адміністративно-правового примусу можуть застосовуватися не тільки до порушників, а й до інших осіб, які не порушили ніяких правових приписів. Коли ж мова йде про адміністративні санкції, то їх застосування тісно пов'язане з порушенням вимог чинного законодавства.

Вчений також зазначає, що поняття «порушення норм чинного законодавства» і «правопорушення» не є синонімами. В юридичній літературі іноді не розмежовують ці поняття, а тому такі вчені з самого початку приречені на необґрунтовані та аналогічні висновки у своїх наукових дослідженнях. Тому, В. О. Продаєвич вважає, що підставою застосування адміністративних санкцій є порушення норм чинного законодавства, підставою застосування заходів адміністративної відповідальності є правопорушення, тобто адміністративний проступок, який має свої специфічні ознаки. Тоді підставами застосування заходів адміністративного примусу слід визнати, по-перше, адміністративні проступки, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність, по-друге, інші порушення норм чинного законодавства, за вчинення яких передбачена можливість застосування адміністративних санкцій; по-третє, реальна загроза настання шкідливих наслідків для держави, суспільства і окремих громадян;

3) адміністративна санкція застосовується не тільки по відношенню до конкретної особи, вона може проявлятися і в інших негативних наслідках (наприклад, повернення матеріалів справи органу, який проводив адміністративне розслідування у зв'язку з порушенням вимог ст. 278 КУпАП) [61, с. 750]. Погоджуємося в тому, що третя ознака адміністратив-

ної санкції є дискусійною в юридичній науці. Чи завжди правова санкція повинна носити персоніфікований характер? На це запитання ще не одне десятиліття будуть намагатися дати відповідь науковці України. Але визнання цієї ознаки, буде мати позитивні зрушення у сфері розвитку адміністративно-процедурного законодавства, де дуже часто недотримання вимог процедури ніяк не позначається на ході самої процедури і не тягне за собою ніяких серйозних наслідків для особи, яка цю процедуру порушила.

Отже, базуючись на напрацюваннях представників Одеської школи адміністративного права під керівництвом академіка АПрН України А. С. Васильєва та взявши за основу ознаки адміністративної юрисдикції, запропоновані М. М. Тищенко і А. С. Васильєвим, пропонуємо до третьої ознаки адміністративно-конфліктної юрисдикції віднести наступну – результатом здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності може бути застосування адміністративної санкції або прийняття іншого правозастосовного акту, який свідчить про прийняття по справі рішення (наприклад, постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення).

Четверта ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції. А. С. Васильєв підкреслює, що здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності потребує детальної правової регламентації поведінки її учасників, бо помилки в процесі реалізації цієї діяльності пов'язані з серйозним обмеженням прав і законних інтересів осіб, по відношенню до яких застосовуються певні примусові заходи [25, с. 187]. Схожу позицію висловлює і М. М. Тищенко. Він підкреслює, що адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою особливу соціальну гостроту потребує належного процесуального регулювання. Встановлення та доказ подій і фактів, їх юридичне оцінювання здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції. Разом з цим, М. М. Тищенко відмічає, що адміністративно-

юрисдикційна діяльність значною мірою відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності. Вона є менш деталізованою [10, с. 215 – 216].

По суті, М. М. Тищенко констатує сучасну ситуацію з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, адже при реалізації процесуальних норм чинного КУпАП у правозастувачів виникає безліч питань, на які Кодекс відповідей не дає. Така ситуація не є прийнятною. Всі види проваджень, які пов'язані з розв'язанням юридичних конфліктів, повинні бути, на нашу думку, забезпечені відповідним рівнем правової регламентації.

Розмежовуючи поняття «юридична процедура» та «юридичний процес» за ступенем правової регламентації, нами свого часу підкреслювалось, що юридичний процес забезпечується особливим процесуальним правовим режимом, що відрізняє його від інших юридичних процедур, правова регламентація яких носить фрагментарний, а іноді символічний характер [103, с. 123 – 124]. Тому до сфер, які, на думку вченого, потребують сьогодні процесуального регулювання слід віднести: 1) правосуддя; 2) порядок притягнення осіб до юридичної відповідальності; 3) діяльність щодо виконання в примусовому порядку рішень судів та інших органів; 4) контрольну діяльність адміністративних органів щодо приватних осіб [103, с. 126 – 128].

Особливу позицію з цього приводу висловлюють автори підручника «Адміністративне право Російської Федерації». Вони зазначають, що адміністративно-процесуальні норми, які регламентують порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, потребують самостійного законодавчого регулювання, тобто в окремому систематизованому нормативно-правовому акті [4, с. 318-319]. Сьогодні ці процесуальні норми містяться в розділі IV Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Кодифікація процесуальних норм повинна мати не скільки теоретичне, скільки практично прикладне підґрунтя. А тому

вважаємо, що сьогодні не існує суттєвих підстав для розмежування матеріальних та процесуальних адміністративних норм, які пов'язані з притягненням осіб до адміністративної відповідальності.

Хочемо наголосити, що всі вище зазначені вчені говорили про необхідність процесуально-правової регламентації саме юрисдикційної діяльності. Ми ж розглядаємо ознаки адміністративно-конфліктної юрисдикції, яку визначили як передбачену адміністративно-правовими нормами компетентність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (їх посадових осіб) розглядати адміністративні справи і приймати щодо їх вирішення юридично обов'язкові рішення. Тобто адміністративно-конфліктна юрисдикція вказує на існування статичних явищ в правовій дійсності і тому у визначенні йде мова не про процесуальні, а взагалі про всі адміністративні норми (матеріальні та процесуальні).

Отже, четверта ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції – потреба в детальній адміністративно-правовій регламентації поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації.

П'ята ознака адміністративно-конфліктної юрисдикції – різноманітність органів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Зважаючи на те, що система органів адміністративної юрисдикції буде детально нами розглядатись у підрозділі 1.2 монографії, не будемо зупинятись на характеристиці цієї ознаки адміністративно-конфліктної юрисдикції. Лише зазначимо, що за суб'єктивним складом до органів адміністративної юрисдикції сьогодні відносяться суди, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, вповноважені на те державою.

Всі інші ознаки адміністративно-конфліктної юрисдикції, які можна зустріти в юридичній літературі, є за своїм змістом дискусійними, та такими, що не тільки не розкривають сутність явища, яке досліджується, а навпаки заплутують дослід-

ника в пошуках істини [3, с. 214 – 215]. Наприклад, А. С. Васильєв, виходячи з концепції широкого розуміння адміністративного процесу, називає адміністративно-юрисдикційну діяльність різновидом процесуальної діяльності [25, с. 187 – 188], але є вчені, які визначення адміністративного процесу пов'язують виключно з поняттям юрисдикційна діяльність [92, с. 41 – 42]. Ми взагалі вважаємо, що є суттєві відмінності між поняттями «юрисдикційна діяльність» та «процесуальна діяльність». Наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення та його відправлення за підвідомчістю є процесуальними діями, але не є юрисдикційними, бо, як вже визначалося вище, юрисдикційна діяльність пов'язана з вирішенням конфлікту і з можливістю застосувати до однієї із сторін конфлікту санкцію. Тоді як відсторонення водія від управління транспортним засобом або адміністративне затримання з метою припинення протиправної поведінки особи слід відносити до юрисдикційної діяльності, бо вони пов'язані з вирішенням конфлікту, що виник, та з можливістю застосувати до однієї із сторін конфлікту санкцію. Тут теж є певні дискусійні питання. Наприклад, доставлення порушника у відділ міліції (ст. 259 КУпАП) є лише процесуальною дією, чи вона носить і юрисдикційний характер? Доставлення порушника як такого конфлікту не вирішує, воно лише забезпечує умови для притягнення на законних підставах особи до адміністративної відповідальності.

Це питання потребує ретельного дослідження в межах самостійної наукової праці. Тема, що розкривається в монографії, не потребує відповіді на поставлене питання, адже діяльність адміністративних комісій обмежується лише стадією розгляду справи та винесенням по справі відповідної постанови. Тому, характеризуючи адміністративно-конфліктну юрисдикцію, ми не наголошували на тому, що її обов'язково слід пов'язувати з заходами адміністративного примусу, а звернули увагу на інше поняття – адміністративна санкція, яке теж, на

жаль, залишається малодослідженим явищем в науці адміністративного права.

Отже, до ознак адміністративно-конфліктної юрисдикції слід віднести наступні:

1. Адміністративно-конфліктна юрисдикція завжди пов'язана з вирішенням юридичного конфлікту.
2. Адміністративно-конфліктна юрисдикція завжди пов'язана з обов'язковою правовою оцінкою поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, з метою встановлення причин цього конфлікту і сторони, яка винна у його виникненні.
3. Адміністративно-конфліктна юрисдикція завжди пов'язана з можливістю накладання адміністративної санкції або прийняття іншого правозастосовного акту, який свідчить про прийняте по справі рішення.
4. Адміністративно-конфліктна юрисдикція потребує детальної адміністративно-правової регламентації поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації.
5. До суб'єктів адміністративно-конфліктної юрисдикції відносяться суди, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, вповноважені на те державою.

На підставі проведеного дослідження адміністративно-конфліктної юрисдикції можна дати і визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-конфліктну юрисдикцію можна визначити як передбачену адміністративно-правовими нормами компетентність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (їх посадових осіб) розглядати юридичні конфлікти на підставі правової оцінки поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, з можливістю за результатами розгляду конфлікту накладати адміністративні санкції або приймати інші правозастосовні акти, які свідчать про прийняте по справі рішення.

Якщо поняття «адміністративно-конфліктна юрисдикція», як вже зазначалося, відноситься до статичних явищ правової дійсності, то поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» – до динамічних явищ. Це слід враховувати при формулюванні визначення цього поняття. Тобто така діяльність, як вже теж зазначалося, повинна регулюватися адміністративно-процесуальними нормами.

Сучасний тлумачний словник української мови дає декілька визначень поняття «діяльність»:

- це докладання своєї праці до чого-небудь (коли мова йде про фізичну особу);
- це функціонування органів живого організму;
- це робота якоїсь організації, установи тощо [113, с. 254].

Враховуючи специфіку знань та термінологію юридичної науки, вважаємо, що поняття «діяльність» можна розглядати, з одного боку, як докладання праці фізичної особи до чого-небудь, а, з іншого, як роботу (функціонування) певної юридичної особи (державного органу, підприємства, політичної партії тощо), а також як роботу організацій, що мають структурну відособленість, але позбавлені ознак юридичної особи (структурні підрозділи державного органу, кафедри в навчальних закладах тощо).

Таким чином, адміністративно-юрисдикційну діяльність можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальним законодавством роботу (функціонування) органів державної влади чи органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), спрямовану на розгляд юридичних конфліктів на підставі правової оцінки поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, та пов'язану з можливістю накладати, за результатами розгляду конфлікту, адміністративні санкції або приймати інші правозастосовні акти, які свідчать про прийняте по справі рішення.

Для остаточного з'ясування місця адміністративно-юрисдикційної діяльності серед інших понять науки адміні-

стративного права, проведемо порівняльну характеристику з поняттями «адміністративна юстиція», «правосуддя з адміністративних справ» та «адміністративна діяльність».

М. М. Тищенко зазначає, що для з'ясування співвідношення понять «адміністративна юрисдикція» та «адміністративна юстиція» видається за необхідне чітко визначити, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, що здійснює правосуддя по адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції, констатує М. М. Тищенко, більш широке за змістом, ніж поняття адміністративної юстиції [10, с. 217].

Цікавими є формулювання понять «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство», запропоновані С. В. Ківаловим та Л. Р. Білою в навчально-методичному посібнику «Адміністративне право України». Автори визначають адміністративну юстицію як порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те органами, констатуючи при цьому, що в Україні з 2005 року адміністративна юстиція реалізується виключно адміністративними судами [54, с. 70].

Поняття «адміністративне судочинство» С. В. Ківалов та Л. Р. Біла запозичили у Кодексі адміністративного судочинства, який в ст. 3 визначає адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС [54, с. 71].

Отже, іноді вчені розмежовують між собою поняття «адміністративна юстиція» та «правосуддя з адміністративних справ», де перше виступає лише часткою другого. Тобто адміністративна юстиція пов'язується з діяльністю лише адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів, тоді як правосуддя з адміністративних справ охоплює собою і розгляд

адміністративними судами публічних спорів, і розгляд загальними судами справ про адміністративні правопорушення.

Особливу позицію з цього приводу висловлює О. П. Шергін. Він зазначає, що розглядаючи справу про адміністративне правопорушення суддя виступає не як орган правосуддя (таким є тільки суд), а в якості посадової особи, яка розглядає адміністративне правопорушення [195, с. 64 – 81]. В якості аргументу щодо правильності своєї позиції О. П. Шергін посилався на ст. 154 Конституції СРСР, яка відносила до правосуддя тільки діяльність судів з розгляду цивільних і кримінальних справ. На жаль, положення ст. 124 Конституції України теж не вносять ясності в це питання. Стаття наголошує на тому, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. А юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [78].

Розглянемо деякі недоліки ст. 124 Конституції, які заважають остаточно вирішити існуючу теоретичну проблему – вирішення суддею справи про адміністративне правопорушення є правосуддям чи ні?

1. Конституція України в ст. 124 пов'язує здійснення правосуддя виключно з судами, нічого не кажучи про суддів цих судів. Це дає підставу для того, щоб погодитись з доводами О. П. Шергіна, який зазначає, що притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється не судами, а суддями цих судів. І судді, як посадові особи, можуть реалізовувати окрім правосуддя і таку юрисдикційну діяльність, як притягнення особи до адміністративної відповідальності. Але Конституція України в подальших своїх положеннях конкретизує положення ст. 124. Так, ст. 127 Конституції України закріплює, що правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні. Зазначене положення дає можливість констатувати, що діяльність окремого профе-

сійного судді тісно пов'язана з діяльністю суду, в якому він працює, та складає сутність правосуддя в Україні. Таким чином, розгляд суддею справ про адміністративні правопорушення слід теж визнати правосуддям.

2. Ст. 124 Конституції України також наголошує на тому, що делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Це положення, знову ж таки, породжує сумніви стосовно того, що розгляд суддею справ про адміністративні правопорушення є правосуддям, бо розглядати такі справи можуть не тільки судді, а й органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Проблема полягає в тому, що поняття «правосуддя» сьогодні слід пов'язувати виключно з діяльністю судів, адже публічні спори можуть бути розглянуті як у судовому порядку (адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства та на підставі КАС України [57]), так і в адміністративному порядку (органами виконавчої влади на підставі Закону «Про звернення громадян» [155]). Розгляд скарг громадян в адміністративному порядку не розглядається в науковій літературі як привласнення функцій суду. Теж саме відбувається і з розглядом справ про адміністративні правопорушення. Якщо така справа розглядається судом (суддею), то слід визнати існування правосуддя стосовно справ про адміністративні правопорушення. Якщо така справа розглядається органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, то така діяльність є юрисдикційною, але не визнається правосуддям. До того ж, якщо використати такий логічний спосіб мислення як аналогія, то очевидно, що розгляд судом кримінальних справ багато в чому схожий з розглядом судом справ про адміністративні правопорушення. Злочини і адміністративні проступки є різновидами правопорушення. Взагалі можна констатувати, що розгляд судом будь-якого виду правопорушення (злочину, адміністра-

тивного проступку, цивільного делікту тощо) є не що іншим, як здійсненням правосуддя.

Коли ж мова йде про адміністративно-юрисдикційну діяльність, то в Україні її здійснюють не тільки суди, а й органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, наприклад, при притягненні правопорушників до адміністративної відповідальності.

Досить широкого використання в юридичній літературі набуло поняття «адміністративна діяльність».

Термін «адміністративна діяльність» в юридичній літературі використовується завжди у прив'язці до діяльності органів внутрішніх справ [9; 8]. Підставою для цього стали положення ст. 7 Закону України «Про міліцію», в якій зазначалося, що міліція здійснює адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, виконавчу й охоронну функції [59]. Не будемо зупинятися на аналізі питання щодо доречності введення цього терміну в категоріальний апарат адміністративного права, адже його виникнення базується на допущених законодавцем обмовках. Цей термін має дуже вузьку сферу використання і претендувати, на наш погляд, на базове поняття адміністративного права не може.

Отже, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ має два визначення – у «широкому» та «вузькому» значеннях. Широке трактування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ полягає в тому, що така діяльність визначається як специфічна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [9, с. 8]. Крім цього підкреслюється, що слід розрізняти так звану «зовнішню» та «внутрішню» адміністративну діяльність, де остання являє собою не що інше, як організаційну діяльність самого апарату міліції.

Вузьке трактування адміністративної діяльності внутрішніх справ зводить її лише до одного із видів правоохоронної діяльності, яка здійснюється органами виконавчої влади, що мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу. Тобто, внутрішньо-організаційна діяльність апарату міліції виходить за межі вузького трактування адміністративної діяльності внутрішніх справ [7, с. 115 – 120].

Отже, порівнюючи адміністративну та адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ можна зазначити наступне:

- по-перше, адміністративно-юрисдикційна діяльність є різновидністю адміністративної діяльності, що підкреслюють і адміністративісти, які досліджують діяльність органів внутрішніх справ [48, с. 12];
- по-друге, на відміну від адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність охоплює собою, окрім розгляду справ про адміністративні правопорушення: а) організаційну діяльність самого апарату міліції; б) діяльність щодо здійснення дозвільної системи; в) діяльність щодо здійснення паспортного режиму; г) контрольну діяльність щодо забезпечення дорожнього руху; д) діяльність щодо забезпечення функціонування спеціальних установ міліції; е) діяльність щодо охорони певних об'єктів тощо.

В підрозділі були розглянуті основні ідеї, погляди, підходи науковців щодо розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності, які відображають ступінь теоретичного (наукового) осмислення правової дійсності з цього питання в Україні.

1.2. Адміністративні комісії в системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності

Як зазначалося в попередньому підрозділі монографії, до органів адміністративної юрисдикції відносяться суди, інші органи державної влади (в основному це органи державної виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування. У правохоронному та правозахисному механізмі нашої держави місце цих органів визначається їх цільовим призначенням.

Подальший аналіз системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності та визначення в цій системі місця адміністративних комісій, потребує врахування двох важливих обставин, які впливають на сферу суспільних відносин і будуть в подальшому нами досліджуватись.

Перша обставина. В основному орган адміністративної юрисдикції покликаний вирішувати справи про адміністративні проступки та адміністративні публічні спори. При цьому не слід забувати і про ті органи адміністративно-юрисдикційної діяльності, які безпосередньо не вирішують справи про адміністративні правопорушення чи адміністративні публічні спори, втім розглядають юридичні конфлікти адміністративно-правового характеру. Наприклад, згідно зі ст. 262 КУпАП здійснювати адміністративне затримання мають право здійснювати органи внутрішніх справ, органи прикордонної служби, старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи Служби безпеки України, посадові особи органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів. Як бачимо, органи, які вповноважені застосовувати адміністративне затримання не співпадають з органами, які вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення (глава 17 КУпАП). Тобто старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони не є особою, яка вправі розглядати

справи про адміністративні правопорушення, але, на нашу думку, вона є суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності, бо, по-перше, є наявність юридичного конфлікту, який ця особа вправі вирішити, по-друге, відбувається правова оцінка поведінки порушника, по-третє, існує визначена законодавством можливість застосування такої санкції як адміністративне затримання.

Зважаючи на те, що адміністративні комісії не вправі застосовувати інші адміністративно-примусові заходи окрім адміністративних стягнень, аналіз суб'єктів органів адміністративно-юрисдикційної діяльності та визначення місця в цій системі адміністративних комісій, буде обмежений лише дослідженням суб'єктів, які згідно до глави 17 КУпАП вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Друга обставина. Як вже відзначалося, до органів адміністративно-юрисдикційної діяльності відносяться і адміністративні суди, які вправі розглядати адміністративні публічні спори у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі КАСУ).

Зважаючи на те, що тема монографії пов'язана з матеріальними і процесуальними аспектами адміністративної відповідальності, а не особливостями адміністративної юстиції, питання, які стосуються порядку розгляду адміністративними судами публічних спорів та місця цих судів у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, не будуть аналізуватися та висвітлюватися в межах монографії.

В ст. 213 КУпАП дається перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення. До таких суб'єктів відносяться: 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; 3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); 4) у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апе-

ляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; 5) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП. Конкретизує ці положення глава 17 КУпАП, яка перераховує органи адміністративно-юрисдикційної діяльності, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, уточнює види адміністративних проступків, які перераховані органи вправі вирішувати, а також переліковує посадових осіб, які вправі від імені держави накладати адміністративні стягнення.

Аналіз положень ст. 213 КУпАП та глави 17 КУпАП дає можливість, і в цьому слід погодитись з В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко [70, с. 285 – 286], поділити суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності за правовою природою утворення на органи:

- що стосуються сфери виконавчої влади (ст. 222 – органи внутрішніх справ, ст. 222-1 – прикордонні війська, ст. 230-1 – органи Міністерства праці і соціальної політики);
- що стосуються сфери судової влади (ст. 221 – суди);
- що стосуються сфери місцевого самоврядування (ст. 218 – адміністративні комісії при виконавчих органах органів місцевого самоврядування).

Отже, за правовою природою утворення, адміністративні комісії відносяться до сфери місцевого самоврядування. Але тут слід враховувати особливості правового регулювання діяльності адміністративних комісій. Якщо аналізувати виключно положення КУпАП, то у всіх статтях (ст.ст. 213, 214, 218) йде мова тільки про адміністративні комісії, які утворюються при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад. Коли ж звернутися до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [158], то в ст. 25 знайдемо положення, що місцева державна адміністрація розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання, утворює адміністративні та спостережні комісії, координує їх діяльність.

У зв'язку з тим, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, слід визнати, що за таким критерієм як правова природа утворення адміністративні комісії можуть відноситись і до органів, які стосуються сфери виконавчої влади.

Отже, адміністративні комісії утворюються: а) у районах областей, районах міста Києва і Севастополя згідно зі ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. – місцевими державними адміністраціями; б) у містах, селах і селищах згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 березня 1997 р. [157] – виконкомами місцевих рад.

В залежності від цілей утворення суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності можна поділити на органи:

– утворені для здійснення як юрисдикційних, так і інших функцій (наприклад, ст. 219 – виконавчі комітети селищних, сільських, міських рад, ст. 222 – органи внутрішніх справ, ст. 225 – органи морського і річкового транспорту та ін.);

– утворені виключно для здійснення юрисдикційних функцій (наприклад, ст. 218 – адміністративні комісії).

Особливістю адміністративно-юрисдикційної діяльності, як вже зазначалося, є те, що вона здійснюється не тільки судами України, а і органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Тому юрисдикційна діяльність не є основною їх діяльністю. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності дуже часто поєднують управлінську, правозабезпечувальну і юрисдикційну діяльність, що також обумовлює їх правовий статус та визначає роль в системі органів адміністративної юрисдикції. Виключення з цього правила складають адміністративні комісії, які створюються виключно для реалізації юрисдикційних повноважень.

В залежності від порядку ухвалення рішення по справі про адміністративне правопорушення органи адміністративно-юрисдикційної діяльності поділяються на органи:

- від імені яких рішення приймають уповноваженні на те посадові особи, до яких належать, наприклад, органи внутрішніх справ (ст. 222 КУпАП), органи державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 236 КУпАП) та ін.;
- колегіальні, до яких за чинним КУпАП належать адміністративні комісії (ст. 218), виконавчі комітети селищних, сільських, міських рад (ст. 219).

Важливе значення для здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення має принцип одноособового і колегіального розгляду справи, який закріплений у ст.ст. 279, 281 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП).

Зазначений принцип провадження передбачає уміле використання при розгляді справ про адміністративне правопорушення одноособовості та колегіальності [22, с. 39 – 40]. Одноособовість надає посадовій особі органу адміністративної юрисдикції певну повноту влади і відповідно персональну відповідальність за доручену справу. Необхідність одноособовості зумовлена потребами самого провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке потребує оперативного реагування держави на факт вчинення протиправної поведінки [97, с. 78]. Одноособовість дає змогу швидко відреагувати на факт правопорушення та притягти винну особу до адміністративної відповідальності.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення може здійснюватись і на основі принципу колегіальності, наприклад, коли справа розглядається адміністративними комісіями та безпосередньо виконавчими органами місцевих рад. Колегіальність передбачає відпрацювання колективних рішень на основі думок членів адміністративної комісії. Вважається, що при колегіальному розгляді адміністративної справи підвищується об'єктивність прийнятих рішень, їх обґрунтованість та успішність їх реалізації, але, при цьому, знижується оператив-

ність адміністративно-юрисдикційної діяльності. Тому важливо в діяльності органів адміністративної юрисдикції вміло поєднувати принципи єдиноначальності і колегіальності.

Найбільш поширеним є поділ суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності за структурою повноважень на органи територіальної та галузевої компетенції [70, с. 285 – 289].

Територіально-галузевий поділ органів досить чітко простежується в системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Стосовно цього А. П. Шергін зазначає, що така побудова обумовлена необхідністю забезпечення оперативного захисту суспільних відносин від адміністративних правопорушень на всій території нашої держави, а також боротьби з ними в окремих сферах суспільного життя. Таким чином, на його думку, в системі органів адміністративної юрисдикції можна виділити дві основні підсистеми: галузеву і територіальну [195, с. 5 – 20].

Перша галузева підсистема органів адміністративно-юрисдикційної діяльності тісно пов'язана з галузевими органами державної виконавчої влади. Деяким з них чинне законодавство надає право вирішувати справи про окремі види адміністративних правопорушень. На відміну від територіальних органів, для яких характерний «універсалізм» в розгляді підвідомчих справ, галузевим юрисдикційним формуванням властива певна спеціалізація. Це обумовлено самим призначенням того чи іншого органу виконавчої влади, покликаного поряд з іншими функціями забезпечити охорону суспільних відносин у ввіреній йому галузі.

Для галузевих органів адміністративної юрисдикції характерна не тільки спеціалізація в розгляді певного кола правопорушень. Кожен з них представляє, як правило, ряд ієрархічних сходинок, на кожній з яких здійснюється адміністративна юрисдикція. Так, за порушення, пов'язане з ухиленням від подання декларації про доходи, а також за порушення порядку подання фінансової звітності і ведення бухгалтерського обліку

при ліквідації юридичної особи, від імені органів державної податкової служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення вправі начальник Головної державної податкової інспекції України та його заступники, начальники державних податкових інспекцій Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст і районів у містах та їх заступники (ст. 234-2 КУпАП). Тобто орган вищого рівня (посадова особа) має право давати обов'язкові до виконання вказівки органам нижчого рівня (посадовим особам), а також скасовувати прийняте останнім рішення по конкретній справі про адміністративне порушення. У діяльності розглянутих органів адміністративної юрисдикції галузевий принцип поєднується з територіальним. Кожен орган (посадова особа) адміністративної юрисдикції здійснює свої повноваження не тільки в рамках якої-небудь галузі, а й на певній території.

Для галузевих органів адміністративної юрисдикції характерна ієрархічна структура, кожна ланка якої наділена юрисдикційними повноваженнями. Проте з цього правила є винятки. Іноді тільки низові ланки галузевих органів наділяються такими повноваженнями. Так, за адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою, другою, четвертою і п'ятою ст. 121, ст.ст. 121-1, 121-2, частинами першою і другою ст. 122, частинами першою і другою ст. 123, ст. 125, частиною першою ст. 126, частинами першою і другою ст. 127, частинами третьою, восьмою і дев'ятою ст. 133-1 КУпАП вправі накладати адміністративні стягнення виключно працівники Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, які мають спеціальні звання (ст. 222 КУпАП).

Більшість органів галузевої юрисдикції здійснюють свої функції в просторових межах, які збігаються, як правило, з чинним адміністративно-територіальним поділом України. Але такий збіг має місце не у всіх випадках. Деякі органи державної виконавчої влади здійснюють свої наглядові та юрисдикційні повноваження на території, межі якої не збігаються зі звичай-

ним адміністративно-територіальним поділом (місто, район, область). Йдеться насамперед про органи (посадових осіб) міжтериторіальної дії: органи Державної прикордонної служби, органи залізничного транспорту, органи рибоохорони та ін.

Зазначені особливості галузевих органів адміністративної юрисдикції дозволяють повніше уявити діючу галузеву підсистему органів адміністративної юрисдикції.

Важливе місце в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності займають територіальні органи [195, с. 5 – 20]. До територіальної системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності відносяться органи та їх посадові особи, які здійснюють юрисдикційну діяльність в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці [70, с. 287 – 289]. Як правило, ці органи наділені юрисдикційними повноваженнями широкого діапазону. Це насамперед: районні, районні в містах, міські та міськрайонні суди; адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських та селищних рад; виконавчі органи міських, сільських та селищних рад і ін.).

При чому територіальний принцип побудови органів адміністративної юрисдикції стосується органів, які не входять до системи державних органів виконавчої влади. До них відносяться й адміністративні комісії.

Отже, суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності (опираючись виключно на ст. 213 КУпАП і главу 17 КУпАП) є суди загальної юрисдикції, органи держаної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші передбачені законодавством державні органи або їх посадові особи, які відповідно до закону вповноважені розглядати певне коло справ про адміністративні порушення і застосовувати до правопорушників адміністративні стягнення. Кожен з органів адміністративної юрисдикції, будучи елементом цієї системи, має суворо обмежену законодавством компетенцію щодо кола справ, які він вправі розглядати, та застосовуваних ним адміні-

стративних стягнень, що і обумовлює його місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів.

Серед таких суб'єктів особливе місце займає суддя районного, районних у містах, міських чи міськрайонних судів. Діяльності судів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення приділялося і приділяється достатньо уваги в юридичній літературі – А. А. Іванишук [45], О. М. Мартинова [95], Г. Б. Супрун [186], О. П. Шергін [195].

Стаття 221 КУпАП надає судді право розглядати справи про окремі види адміністративних правопорушень і приймати по них рішення. Слід зауважити, що адміністративна юрисдикція суддів районного, районних у містах, міських чи міськрайонних судів в останні роки значно розширилася. Так з початку 2000 року по початок 2010 року кількість адміністративних проступків, які вправі розглядати суддя, збільшилася з 54 до 157 правопорушень [60; 63]. Багато з цих правопорушень за ступенем суспільної небезпеки наближаються до злочинів: незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню працівника міліції (ст. 185 КУпАП) та ін. Це зумовило необхідність встановлення за їх вчинення найбільш суворих адміністративних стягнень у вигляді арешту та виправних робіт.

Підставою для віднесення справ про адміністративні порушення до компетенції суддів районного, районних у містах, міських чи міськрайонних судів є необхідність забезпечення оперативного застосування заходів адміністративного стягнення. Наприклад, до відання районних (міських) судів закон відносить такі справи про адміністративні проступки: ухилення від медичного огляду або медичного обстеження (ст. 44-1 КУпАП); ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам (ст. 51-1 КУпАП); розпиття спиртних напоїв у гро-

мадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178 КУпАП) та ін.

7 липня 2010 року Кодекс про адміністративні правопорушення було доповнено ст. 221-1, яка до суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесла місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України [164]. Ці суди вправі розглядати та притягувати осіб до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду (ст. 185-3 КУпАП).

Адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється великою кількістю органів державної виконавчої влади. Не всі вони стали в Україні предметом окремого монографічного дослідження, але слід визнати, що за останні десятиліття в цій сфері були проведені серйозні дослідження [197; 93; 171; 96; 50]. Однак, не всі органи виконавчої влади можуть бути суб'єктами адміністративної юрисдикції. Такими є лише органи (посадові особи), на яких ці функції покладені законом. Це обумовлено, по-перше, тим, що юрисдикційна діяльність не є основною діяльністю зазначених вище органів, а, по-друге, адміністративно-юрисдикційна діяльність потребує певного рівня компетентності, якою володіють не всі посадовці органу виконавчої влади чи його структурного підрозділу.

На відміну від суду, якому властива універсальність у розгляді кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення, орган державної виконавчої влади, який вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, є суб'єктом, який додатково окрім управлінської та правозабезпечувальної діяльності може здійснювати юрисдикційну діяльність. Тому він повинен бути точно позначений у законі (найменування, належність до відповідного Міністерства, іншого органу державної виконавчої влади тощо). На жаль, в умовах проведення адміністративної реформи, коли постійно змінюється структура центральних органів виконав-

чої влади, реорганізуються та ліквідуються міністерства, державні служби, державні інспекції і державні агентства, міняється їх назва, точно вказати найменування органу адміністративної юрисдикції буває важко. Наприклад, ст. 228 КУпАП оперує поняттям «центральный орган виконавчої влади з питань цивільної авіації», ст. 230-1 КУпАП – поняттям «органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю», ст. 239 КУпАП – поняттям «спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр» і ін. В такому випадку слід звертатися до указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 [160] і відслідковувати, який центральний орган державної виконавчої влади сьогодні вповноважений вирішувати ті чи інші питання.

Так, центральним органом виконавчої влади з питань цивільної авіації є сьогодні Державна авіаційна служба України, спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю є Державна інспекція України з питань праці, а спеціально уповноваженими органами виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр є Державна служба геології та надр України і Державне агентство водних ресурсів України. Можливо на якості юрисдикційної діяльності така динамічність законодавства щодо структури та видів центральних органів виконавчої влади ніяк не відзначається, але така динамічність, без сумніву, негативно позначається на ефективності контролю громадськості за юрисдикційною діяльністю центральних органів виконавчої влади.

Кожен орган державної виконавчої влади наділений численними повноваженнями для реалізації покладених на нього функцій. Однак юрисдикційні повноваження, як правило, є лише у певного його підрозділу (посадової особи). Надаючи

юрисдикційні повноваження посадовим особам відповідних органів, законодавець вказує точне найменування посади, службового становища цієї особи. Так за проступки, пов'язані з порушенням правил технічної експлуатації самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (ст. 108 КУпАП), вправі притягувати особу до адміністративної відповідальності органи Міністерства аграрної політики України (сьогодні воно називається Міністерство аграрної політики та продовольства України). Але ст. 244 КУпАП конкретизує перелік осіб, які від імені органів Міністерства аграрної політики України можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. Це начальник Державної інспекції нагляду за технічним станом машин, обладнанням та якістю пально-мастильних матеріалів Міністерства аграрної політики України та його заступники, начальники інспекцій державного технічного нагляду Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та їх заступники або уповноважені ними посадові особи.

В юридичній літературі підкреслюється, що вказівка в законі на орган (посадову особу), який вправі здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність, ще не утворює всіх нормативних передумов такої діяльності. Важливою їх частиною є компетенція даного органу по відношенню до конкретної адміністративної справи [195, с. 20 – 34]. Саме з урахуванням спеціалізованого характеру діяльності конкретного органу виконавчої влади законодавець чітко визначає компетенцію кожного органу адміністративної юрисдикції. Особлива увага при цьому приділяється предметній компетенції кожного суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. У нормативних актах закріплюється чітко визначене коло справ про правопорушення, яке має право розглядати той чи інший орган (посадова особа). Це забезпечує розподіл праці між ланками

системи адміністративної юрисдикції та виключає можливість дублювання повноважень.

Сьогодні до суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності відносяться численні органи виконавчої влади. Керуючись положеннями глави 17 КУпАП, можна констатувати, що основу галузевої підсистеми складають передбачені ст.ст. 222 – 244-19 КУпАП: органи внутрішніх справ (міліція); органи Державної прикордонної служби України; Органи державного пожежного нагляду; органи залізничного транспорту; Органи морського і річкового транспорту; центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації; органи автомобільного транспорту та електротранспорту; органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю; органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці; органи державного геологічного контролю; органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні; органи державної податкової служби України; військові комісаріати; військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби; державні органи ветеринарної медицини, підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів; органи державного контролю за використанням та охороною земель; органи Державної служби з карантину рослин України; органи державного контролю в галузі насінництва та розсадництва; спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері захисту рослин; спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр; органи рибоохорони; органи лісового господарства; органи мисливського господарства; органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері

зв'язку та інформатизації; органи Міністерства аграрної політики України; органи, які здійснюють державний пробірний контроль; органи Пенсійного фонду України; органи державної статистики; органи виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів; органи державного контролю за цінами; Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю; органи виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації; органи державного контролю за якістю лікарських засобів та умовами їх виробництва; органи Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; органи Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; органи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; органи Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії; органи Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; органи ринкового нагляду.

До органів державної влади, що здійснює адміністративно-юрисдикційні повноваження відноситься також і Національний банк України.

Вказаний вище перелік державних органів, які вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, є вичерпним. Це витікає з положень п. 5 ст. 213 КУпАП, яка закріплює, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими КУпАП.

Багато хто з названих органів розглядають один або групу однорідних видів адміністративних правопорушень. Наприклад, органи рибоохорони накладають стягнення за порушення правил рибальства, митні органи – за порушення митних правил і ін. Інші органи повноважні розглядати і вирішувати справи про різні види адміністративних проступків. Наприклад, органи внутрішніх справ розглядають широкий спектр справ: про порушення правил користування засобами залізничного транспорту (ст. 110 КУпАП); про порушення правил безпеки польотів (ст. 111 КУпАП); про ненадання транспортних засобів працівникам міліції і медичним працівникам (ст. 124-1 КУпАП); про порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних і великовагових вантажів на транспорті (ст. 133 КУпАП) та інші правопорушення, передбачені ст. 222 КУпАП.

Особливу групу суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності складають органи місцевого самоврядування. Серед них слід виділити виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП). Виконавчими органами сільських, селищних і міських (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Частина 3 ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування» закріплює, що у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

На це звернули увагу В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко. Вони зазначають, що у разі прийняття територіальною громадою такого рішення, функції виконкому (крім розпорядження земельними і природними ресурсами) одноосібно здійснює сільський голова. Таким чином, виникають формальні підста-

ви для одноособового розгляду сільським головою справ про адміністративні правопорушення [70, с. 288 – 289]. Як зазначають автори науково-практичного коментаря КУпАП, і в цьому повністю з ними погоджуємося, це є порушенням принципу колегіального розгляду справ, що, безсумнівно, було враховано при визначенні переліку складів адміністративних правопорушень, передбачених ст. 219 КУпАП [63, с. 783]. Сьогодні виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад вправі розглядати чотирнадцять категорій адміністративних проступків.

Виконавчим органом сільської, селищної і міської ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови її виконавчий комітет продовжує здійснювати свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної і міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради є його засідання. Засідання виконавчо-

го комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету [157].

До органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, які утворюються в сфері місцевого самоврядування, відносяться адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад. У радянський період адміністративні комісії були основою системи органів адміністративної юрисдикції. Ними розглядалась значна частина всіх справ про адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких була передбачена КУпАП. Таке розширення повноважень адміністративних комісій висунуло їх в 80-х роках минулого століття на перше місце в системі органів адміністративної юрисдикції. Це підтверджується і положеннями Кодексу про адміністративні правопорушення, який вступив в силу 1 липня 1985 року. Так в ст. 213 КУпАП, де дається перелік органів, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, адміністративні комісії названі першими, а глава 17 КУпАП, яка присвячена підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, розпочинається зі статті, що присвячена юрисдикційним повноваженням адміністративних комісій.

Особливе положення адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції полягає в тому, що вони розглядають справи самого різного профілю. Органам державної виконавчої влади, які мають повноваження застосовувати правові санкції за вчинення адміністративних правопорушень, властива певна спеціалізація. Дуже часто вони розглядають справи про порушення правил, нагляд за дотриманням яких покладено на них. Адміністративні комісії не пов'язані з подібною спеціалізацією. До їх компетенції віднесені справи про

адміністративні проступки в різних сферах (охорона громадського порядку, охорона природи, порядок управління та ін.). Така універсальність обумовлена, зокрема, і тим, що адміністративні комісії створюються при органі місцевого самоуправління загальної компетенції – виконавчих комітетах місцевих рад.

Сукупність суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, передбачених в главі 17 КУпАП, становить єдину систему органів, головне завдання яких – вирішувати справи про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому чинним законодавством. Специфіка (особливості) системи суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності зумовлена не тільки їх неоднорідністю, що було встановлено нами при розгляді класифікацій суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. В юридичній літературі називаються й інші ознаки суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності [70, с. 288 – 289]. До них відносяться: 1) швидкість реагування на правопорушення; 2) профілактична спрямованість діяльності, яка здійснюється суб'єктом адміністративної юрисдикції; 3) суб'єкт, який безпосередньо наділений повноваженням накладати адміністративні стягнення, як правило, є структурним підрозділом або посадовою особою якогось органу, і його компетенція є похідною від компетенції останнього; 4) суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності здійснює свої владні повноваження стосовно порушника, який не знаходиться у нього в службовому підпорядкуванні; 5) суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності реалізує сукупність владних повноважень – прав та обов'язків – щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення; 6) множинність суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, які вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Швидкість реагування на правопорушення суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності підтверджується положеннями ст. 277 КУпАП, яка встановлює загальний

15-денний термін для розгляду справи від дня одержання компетентним органом протоколу й інших матеріалів. А для окремих складів адміністративних проступків передбачені ще менші строки – доба, 3 дні, 5 днів, 7 днів.

Профілактична спрямованість діяльності, яка здійснюється суб'єктом адміністративної юрисдикції, підтверджується положеннями ст. 23 КУпАП, яка закріплює, що метою адміністративного стягнення є виховання особи в дусі додержання правових установлень і запобігання правопорушенням. Те, що застосування до правопорушника адміністративного стягнення реалізує, в першу чергу, виховну функцію, а не карну, підкреслюють в своїх роботах В. О. Продаєвич [166] і М. П. Трофимова [189].

Суб'єкт, який безпосередньо наділений повноваженням накладати адміністративні стягнення, як правило, є структурним підрозділом або посадовою особою якогось органу, і його компетенція є похідною від компетенції останнього. Пояснюється це тим, що функції того чи іншого органу державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування реалізуються через діяльність підрозділів (службовців), що до них входять. Розглядаючи цю властивість суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності А. П. Шергін підкреслює, що надані законом повноваження з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення – це повноваження виключно органу (посадової особи) адміністративної юрисдикції. Його юрисдикційні повноваження не можуть реалізовуватися ні органом вищого рівня, ні керівником органу, в складі якого функціонує даний суб'єкт [195, с. 27 – 42].

У зв'язку з цим А. П. Шергін висловлював певні застереження щодо можливості втручання в діяльність суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності органу вищого рівня (посадової особи). Якщо орган адміністративної юрисдикції, зазначає вчений, входить в певну управлінську систему, тісно пов'язаний з нею, то виникають певні сумніви з приводу

його самостійності у прийнятті рішень у справах про адміністративні правопорушення. Адже не можна виключати можливість певного впливу вищестоящого органу на підпорядкований йому орган адміністративної юрисдикції. Тому гостро постає питання забезпечення об'єктивності розгляду справ про адміністративні правопорушення та закріплення правових гарантій в законі, які забезпечують самостійність органу адміністративної юрисдикції у розгляді справи про адміністративний проступок [195, с. 40 – 45].

Суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності здійснює свої владні повноваження стосовно порушника, який не знаходиться у нього в службовому підпорядкуванні. Ця особливість зайвий раз підкреслює різноманітність суспільних відносин, що входять до предмету адміністративно-правового регулювання. Тобто предмет адміністративного права складають не тільки управлінські відносини, які притаманні лише стосункам органів державної виконавчої влади та їх внутрішньо-організаційній діяльності, а й інші владні відносини, які набувають свого прояву в правоохоронній та правозабезпечувальній сферах діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Характерним для суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності є те, що він реалізує сукупність владних повноважень – прав та обов'язків – щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Це питання досить ретельно досліджує в своїх працях А. Ю. Якимов [202, с. 155 – 163]. Він звертає увагу на те, що в чинному законодавстві досить часто одне і те повноваження суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності закріплюється і як право, і як обов'язок. Яскравим прикладом такого законодавчого закріплення повноважень можна зустріти в Законі України «Про міліцію» [156], де в ст. 10 Закону закріплений обов'язок міліції припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них, а в ст. 11 Закону – право вимагати від грома-

дян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені законодавством заходи примусу.

Виникає ситуація, коли права і обов'язки суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності ніби-то збігаються. Науковці звернули на це увагу, але кожен запропонував своє бачення та вирішення проблеми.

Наприклад, А. П. Шергін і Ц. О. Ямпольська прийшли до висновку, що у державного органу, в тому числі у суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності, права і обов'язки нероздільні, кожне право одночасно є обов'язком органу і навпаки, кожен обов'язок – його право [205, с. 13]. А. П. Шергін підкреслює, що право суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності здійснювати юридично значимі дії є одночасно його обов'язком так діяти [195, с. 70].

Б. М. Лазарєв запропонував наступний підхід щодо розмежування прав та обов'язків державного органу. На його думку, державний орган несе обов'язки перед державою, а права його спрямовані назовні відносно окремих організацій та фізичних осіб [89, с. 26 – 27].

Вказані вище наукові підходи щодо розмежування прав та обов'язків державних органів критикують у своїх працях А. Ю. Якимов та Ю. П. Соловей [202; 178]. Основним критерієм розмежування прав та обов'язків державних органів вони вважають ступінь «свободи розсуду у праві». Якщо з цієї позиції подивитися на різницю між правом та обов'язком, то можна переконатися в наступному: свобода розсуду у праві включає і невиконання (нереалізацію) цього права, тоді як свобода розсуду в обов'язку принципово обмежена, оскільки обов'язок повинен бути виконаний [202, с. 157]. А. Ю. Якимов доводить, що далеко не завжди обов'язку громадянина кореспондує кон-

кретне право суб'єкта правозастосування. Він наводить приклади, коли обов'язку органу адміністративно-юрисдикційної діяльності кореспондує обов'язок особи, яка є учасником провадження в справах про адміністративні правопорушення (виникає зв'язок «обов'язок-обов'язок»). Тому погоджуємося з вченим в тому, що в результаті ретельного формулювання прав і обов'язків суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності відбувається звуження меж розсуду, що призводить до посилення юридичних гарантій доцільного застосування правових норм і до створення такого правового режиму, при якому бездіяльність не може бути визнана юридично допустимою.

Хоча в переважній більшості випадків адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється в суворій відповідності з законом, правова відповідальність компетентних органів (посадових осіб) за його порушення при здійсненні юрисдикційної діяльності є гарантією від неправомірного обмеження прав громадян і свавілля. Посадові особи, які порушили права громадян у процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності, несуть, як правило, дисциплінарну відповідальність. Застосування засобів дисциплінарної відповідальності має певний позитивний вплив на забезпечення режиму законності в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, але визнати ці правові засоби сьогодні достатніми та такими, що мають вичерпний характер, не можна.

На жаль, чинне законодавство не закріплює (окрім інституту оскарження постанови по справі та інших дій суб'єктів юрисдикційної діяльності) процесуальні норми для оперативного втручання в юрисдикційну діяльність з метою виправлення помилок, допущених суб'єктами цієї діяльності (наприклад, повернення справи на додаткове розслідування, повернення матеріалів справи для відповідного оформлення та виправлення помилок тощо). Це ще одне важливе питання, яке сьогодні потребує свого вирішення як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Вчинене суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності порушення процесуального порядку притягнення особи до відповідальності дуже часто залишається непоміченим ні учасниками провадження, ні прокурором, ні вищестоящим органом по відношенню до органу адміністративної юрисдикції. До того ж, законодавство України про адміністративну відповідальність не передбачає ніяких наслідків процесуального характеру за порушення процедури притягнення особи до відповідальності. Ці прогалини в законодавстві безпосередньо торкнулися і діяльності адміністративних комісій, що більш докладно буде досліджуватися в наступних параграфах монографії.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність характеризується швидкістю реагування на правопорушення та своєю профілактичною спрямованістю. Забезпечити це можливо тільки при наявності чітко визначеної системи органів, які компетентно і оперативно здійснюють боротьбу з адміністративними проступками. Сьогодні слід визнати той факт, що система органів адміністративно-юрисдикційної діяльності характеризується своєю множинністю.

На думку, М. М. Тищенко така множинність пояснюється, по-перше, можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів та посадових осіб, що порушують права громадян (так званий «адміністративний порядок оскарження»), по-друге, різноманітністю адміністративних проступків, які вчиняються в різних сферах суспільного життя та зумовлюють наявність значного числа органів, уповноважених розглядати їх, по-третє, створенням в Україні системи адміністративних судів, які вповноважені розглядати адміністративні публічні спори [10, с. 216 – 217].

У зв'язку з цим, питання, яке виникло ще у 80-х роках минулого століття й досі не вирішене на теоретичному рівні: Чи є передумови звуження широкого кола органів адміністративної юрисдикції?

Реальний стан юрисдикційної діяльності в Україні показує, що коло суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності не тільки постійно змінюється, а має тенденції до зростання. Наприклад, в 2010 році глава 17 КУпАП була доповнена двома новими статтями і, відповідно, двома новими суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (ст. 244-18) і органи ринкового нагляду (ст. 244-19) [148].

Повноваження ж колегіальних органів адміністративної юрисдикції, навпаки, мають тенденції до скорочення. Так, в 1999 році адміністративні комісії вправі були розглядати близько п'ятдесяти категорій справ [60, с. 722 – 723]. Сьогодні ця цифра складає трохи менше сорока справ.

Вважаємо, що множинність органів адміністративно-юрисдикційної діяльності обумовлена різноманітністю адміністративних проступків, які посягають на різні сфери суспільних відносин. Орган (посадова особа), розглядаючи окремих адміністративний проступок, повинен мати уявлення про специфіку порушених ним відносин. Наприклад, логічним є той факт, що справи, пов'язані з порушенням порядку та умов ведення насінництва, розглядаються органами державного контролю в насінництві. Такий розподіл компетенції щодо розгляду адміністративних правопорушень між органами адміністративної юрисдикції дозволяє на законних підставах, кваліфіковано, оперативно (тобто в найкоротший термін) ухвалити рішення по справі.

Однак, множинність органів, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, має й негативні моменти. Вони пов'язані з тим, що органи адміністративної юрисдикції перебувають у постійній динаміці (реорганізуються, ліквідовуються, змінюються їхні повноваження та ін.), що вимагає внесення відповідних змін до законодавства про адміністративну відповідальність (глава 17 КУпАП). Така динаміч-

ність законодавства про адміністративну відповідальність позначається на рівні законності і правопорядку в Україні [99].

Способи нормативного закріплення предметної компетенції суб'єкта адміністративної юрисдикції різноманітні.

У більш повному вигляді повноваження компетентних органів (посадових осіб) з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення закріплені в главі 17 КУпАП, в якій дається перелік суб'єктів адміністративної юрисдикції та перелік категорій справ, що вони вправі розглядати. Тобто у кодексі закріплена не тільки система даних органів, а й коло конкретних справ, які вправі вирішувати кожен з органів адміністративної юрисдикції, із зазначенням статей, які передбачають адміністративну відповідальність за відповідні правопорушення. Закріплення в КУпАП таких норм дозволило більш чітко визначити місце кожного органу (посадової особи) в системі адміністративної юрисдикції, його права та обов'язки, полегшить правозастосовчий пошук необхідної правової норми, яка встановлює відповідальність за конкретне правопорушення. Однак і тут є певні недоліки.

Повноваження компетентних органів (посадових осіб) з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення закріплені також у законах, що регламентують організацію і діяльність відповідного органу, який наділений юрисдикційними повноваженнями (наприклад, Закон «Про міліцію» [156], Закон «Про Антимонопольний комітет України» [141], Закон «Про Державну прикордонну службу України» [151], Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [157] та ін.). У названих актах юрисдикційні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені в загальних рисах.

Так, у ст. 11 Закону «Про міліцію» закріплено право органів міліції:

- затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, які вчинили адміністративні пра-

вопорушення, для складання протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, – на строк до трьох годин, а у необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокуророві протягом 24 годин з моменту затримання (п. 5 Закону);

- складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (п. 7 Закону);
- у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, товариських судів, громадських об'єднань або трудових колективів (п. 8 Закону).

У Законі «Про Антимонопольний комітет України»:

- в п. 3 ст. 7 закріплено, що у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;
- в ч. 12 ст. 12-1 закріплено, що у разі перевірки Антимонопольним комітетом України рішення, яке прийнято державним уповноваженим Антимонопольного комітету України, адміністративною колегією Антимонопольного комітету України, перевірки законності та обґрунтованості постанови про адміністративне правопорушення, винесеної адміністративною колегією Антимонопольного комітету України, державним

- уповноваженим Антимонопольного комітету України, засідання є правомочним, якщо на ньому присутня більшість від встановленого складу Антимонопольного комітету України, без урахування членів Антимонопольного комітету України, які приймали рішення, виносили постанову, що перевіряється;
- в п. 11 ст. 14 закріплено, що постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, виносити постанови, а також перевіряти законність та обґрунтованість постанов, винесених адміністративними колегіями територіальних відділень Антимонопольного комітету України, в цих справах;
 - в ст. 15 закріплено, що посадові особи апарату Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення.

У Законі «Про Державну прикордонну службу України»:

- в п. 5 ст. 19 закріплено, що на Державну прикордонну службу України відповідно до визначених законом завдань, покладається організація запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до її компетенції, їх виявлення, припинення, проведення дізнання, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами;
- в п. 13 ст. 20 закріплено, що органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України надається право у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів;

- в п. 14 ст. 20 закріплено, що органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України надається право здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України, стосовно яких прийнято в установленому порядку рішення про передачу їх прикордонним органам суміжної держави, на час, необхідний для такої передачі;
- в п. 15 ст. 20 закріплено, що органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України надається право здійснювати на підставах та в порядку, установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей.

Наприклад у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: в п. 12 ст. 33 закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поведінки з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; в п. 4 абз. «б» ч. 1 ст. 38 закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Закон не тільки називає орган, який має повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й склад, при наявності якого він правомочний вирішувати підвідомчі йому справи. Ця вимога є обов'язковою для колегіальних орга-

нів адміністративної юрисдикції. Так, Положення про адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад [143] визначають: завдання адміністративної комісії; порядок її утворення; порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, який не повинен суперечити положенням КУпАП, тощо.

Іноді предметна компетенція органів адміністративної юрисдикції закріплюється в нормативних актах, присвячених певній сфері суспільних відносин (наприклад, Митний кодекс України [105], Закон «Про виключну (морську) економічну зону України» [143] тощо). Саме в них закріплені ознаки відповідних видів правопорушень, розмір санкції, яку вправі застосувати суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Наприклад, Митний кодекс України в Розділі XVIII передбачає перелік порушень митних правил, санкції за їх вчинення та порядок притягнення осіб до відповідальності за порушення митних правил.

Закон «Про виключну (морську) економічну зону України» в ст.ст. 22-26 передбачає адміністративну відповідальність за незаконну промислову діяльність, за порушення правил безпечної експлуатації споруд, за незаконну експлуатацію природних ресурсів, за незаконне ведення морських наукових досліджень та за забруднення морського середовища.

Всі перелічені вище норми законів України безпосередньо не створюють можливості здійснення юрисдикційної діяльності, яка має суворо визначений характер. Тобто, законодавство повинне не тільки визначити коло прав і обов'язків державних органів, а й чітко зазначити підстави юрисдикційної діяльності, порядок її здійснення та адміністративні санкції, що застосовуються в процесі її здійснення.

Слід констатувати, що норми про адміністративну відповідальність розрізнені і містяться в численних нормативно-правових актах. Це створює значні труднощі у юрисдикційній діяльності розглянутих органів, у визначенні їх компетенції. Чинне законодавство України, яке визначає систему органів

адміністративної юрисдикції та встановлює порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності, сьогодні потребує впорядкування та систематизації. Така мета поставлена і перед робочою групою, яка була створена за Розпорядженням Президента України «Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків» від 30.05.2012 № 98/2012-рп [163].

На підставі проведеного вище аналізу можна зробити наступні висновки.

Система органів адміністративно-юрисдикційної діяльності характеризується швидкістю реагування на правопорушення, неоднорідністю і множинністю.

Адміністративні комісії, які входять до системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, мають ті ж особливості, що притаманні всім суб'єктам адміністративно-юрисдикційної діяльності – профілактична спрямованість їх діяльності; реалізують сукупність владних повноважень – прав та обов'язків – щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення; реалізують юрисдикційні повноваження стосовно порушника, який не знаходиться у них в службовому підпорядкуванні.

Але є особливості, які виділяють адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності та визначають її місце у цій системі [21, с. 146 – 150]:

1) адміністративні комісії на відміну від більшості органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюють виключно юрисдикційну діяльність;

2) адміністративні комісії можуть створюватися і функціонувати як в сфері органів місцевого самоврядування (адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад), так і в сфері органів виконавчої влади (адміністративні комісії при районних в областях та при районних в містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністраціях);

3) адміністративні комісії є органами колегіального розгляду справ про адміністративні правопорушення, що частково гарантує забезпечення об'єктивності прийнятих рішень, їх обґрунтованості та успішності при їх реалізації;

4) адміністративні комісії є органами територіальної компетенції, тобто здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність в межах адміністративно-територіальної одиниці.

5) адміністративні комісії розглядають справи самого різного профілю. До їх компетенції віднесені справи про адміністративні проступки в різних сферах (охорона громадського порядку, охорона природи, порядок управління та ін.). Така універсальність обумовлена, зокрема, і тим, що адміністративні комісії створюються при органах загальної компетенції – виконавчих комітетах місцевих рад чи місцевих державних адміністраціях.

6) правовими підставами здійснення адміністративними комісіями юрисдикційної діяльності є матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми, що містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 березня 1997 р.; Законі «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року та Положенні про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 року.

1.3. Організаційно-правові підстави діяльності адміністративних комісії в Україні

Якщо проаналізувати історичний шлях правового забезпечення діяльності адміністративних комісій в СРСР і Україні, то слід відзначити, що до початку 60-х років ХХ століття законодавство Радянського Союзу з питань притягнення осіб до адміністративної відповідальності було розгалуженим, несистематизованим та суперечливим за змістом. Найбільш

розповсюдженим адміністративним стягненням тоді був штраф. Тому перші нормативно-правові акти СРСР щодо вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність стосувалися впорядкування процедури накладення адміністративних штрафів.

Так, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» не тільки давалося перерахування адміністративно-юрисдикційних органів і категорій справ, за якими вони мали право залучати правопорушників до відповідальності, а й вказувалося про необхідність розширення основ колегіальності в діяльності органів, що накладають адміністративні стягнення [111].

Якщо до цього адміністративні комісії розглядали переважно справи про порушення обов'язкових постанов місцевих Рад, то тепер вони мали право вирішувати справи по різних порушенням, відповідальність за які передбачалась законами, указами, постановами Ради Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік, рішеннями місцевих Рад та їх виконавчих комітетів, тобто поступово юрисдикційні повноваження адміністративних комісій розширювалися. Така тенденція зберігалася до 1985 року, коли вступив в дію Кодекс України про адміністративні правопорушення [114; 113; 112].

Особливо слід згадати про Указ Президії ВР УРСР від 30.03.1962 «Про затвердження Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих РРФСР і про порядок провадження у справах про адміністративні порушення» (далі Положення) [115].

Положення включало в себе шість розділів, присвячених: 1) завданням адміністративних комісій та порядку їх організації, 2) порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) порядку розгляду адміністративними комісіями справ про адміністративні правопорушення; 4) порядку розгляду іншими органами та посадовими особами справ

про адміністративні правопорушення; 5) порядку оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень; 6) порядку виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

У цьому Положенні зазначалося, що:

- адміністративні комісії утворюються при виконавчих комітетах районних, міських (у містах без районного поділу) Рад депутатів трудящих і формуються відповідними Радами з числа депутатів Рад і представників громадських організацій у складі голови (заступника голови або члена виконавчого комітету відповідної Ради), заступника голови, секретаря і не менше 4 членів комісії (ст. 1);
- до особи, яка вчинила адміністративне порушення, адміністративні комісії можуть застосовувати одне з таких стягнень: а) попередження; б) штраф; в) інше стягнення, яке передбачено актом, що встановлює відповідальність за певний вид порушення (ст. 4);
- адміністративні комісії можуть розглядати справи про адміністративні порушення за місцем роботи, навчання або проживання порушника. На загальних підставах справа про адміністративне порушення розглядається адміністративною комісією за місцем проживання порушника у 10-денний строк з дня одержання протоколу (акта). А справи про порушення, вчинені посадовими особами підприємств, установ або організацій у зв'язку з їх службовою діяльністю, розглядаються в той самий строк адміністративною комісією за місцем знаходження цих підприємств, установ чи організацій (ст.ст. 12 і 27);
- постанова адміністративної комісії про накладення адміністративного стягнення може бути скасована або змінена самою адміністративною комісією, а також виконавчим комітетом районної, міської Ради депутатів трудящих, при якому перебуває комісія. До того ж, у

- всій своїй діяльності адміністративні комісії відповідальні перед відповідними Радами депутатів трудящих та їх виконавчими комітетами (ст.ст. 8 та 14);
- справа розглядається за участю особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, їй забезпечується право ознайомлення з актом, на підставі якого порушено справу, та іншими матеріалами, які належать до справи, а також право давати пояснення по суті порушення і заявляти клопотання. Заочний розгляд справи може мати місце лише у випадку, коли є дані про сповіщення порушника про день і місце засідання комісії (ст. 29);
 - постанова комісії приймається простою більшістю голосів і підписується головою та членами комісії, які брали участь у розгляді справи. У постанові мають бути зазначені: а) рік, місяць, число і місце винесення постанови; б) найменування комісії, що розглядала справу; в) прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце роботи (навчання) і місце проживання порушника; г) час, місце і суть порушення; д) вид адміністративного стягнення, а при накладенні грошового штрафу – його розмір, термін і порядок сплати; е) строк і порядок оскарження постанови (ст.ст. 34 і 35);
 - постанова адміністративної комісії може бути оскаржена порушником в 10-денний строк з дня вручення йому цієї постанови. Скарга на постанову про накладення штрафу подається в районний (міський) народний суд за місцем проживання порушника, а скарга на постанову адміністративної комісії про накладення іншого стягнення подається у відповідний виконавчий комітет районної, міської Ради депутатів трудящих (ст.ст. 39-40);
 - постанова про накладення штрафу має бути виконана порушником протягом 15 днів з дня вручення йому постанови. Квитанція про сплату штрафу пред'являється до адміністративної комісії. У разі несплати штрафу у

15-денний строк постанова про накладення штрафу надсилається за місцем роботи оштрафованого для утримання суми штрафу в безспірному порядку з його заробітку. У разі відсутності у оштрафованого заробітку постанова про накладення штрафу надсилається судовому виконавцю за місцем проживання оштрафованого для звернення стягнення на його майно (ст.ст. 41 і 42).

Як бачимо Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих РРФСР і про порядок провадження у справах про адміністративні порушення досить детально регламентувало процесуальну діяльність адміністративних комісій: 1) встановлювало загальні вимоги до кількості членів адміністративної комісії; 2) зазначало перелік адміністративних стягнень, які вправі застосовувати адміністративні комісії; 3) передбачало, що процесуальною підставою для розгляду справи є протокол (акт) про адміністративне порушення, складений посадовою особою чи представником громадської організації; 4) визначало місце та строки розгляду адміністративної справи адміністративною комісією; 5) передбачало процесуальні підстави заочного розгляду справи про адміністративне порушення; 6) містило вказівки щодо процесуального оформлення самого засідання адміністративної комісії та вимоги щодо правомочності її рішень; 7) закріплювало строки та процедуру оскарження постанови адміністративної комісії про накладення адміністративного стягнення.

Цікаво, що доволі велика частина норм Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих РРФСР і про порядок провадження у справах про адміністративні порушення була присвячена загальним питанням процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Наприклад, розділ II Положення закріплював: завдання провадження в справах про адміністративні порушення; обставини, що виключають провадження в

справі про адміністративне порушення; випадки, коли штраф стягується на місці вчинення проступку. А розділ IV Положення закріплював особливості розгляду справ про адміністративні порушення іншими органами адміністративної юрисдикції. Цей розділ встановлював, що: а) справи розглядаються відповідним органом або посадовою особою за місцем вчинення порушення; б) повідомлення особи, яка вчинила адміністративне порушення, про день розгляду справи проводиться тільки в разі необхідності отримати від неї власні пояснення.

Цей факт свідчить про те, що в 60-х роках ХХ століття об'єктивно існувала необхідність систематизації законодавства про адміністративну відповідальність як в матеріальній, так і в процесуальній його частинах. Але лише в середині 80-х років ХХ століття така систематизація була здійснена. Більшість з вказаних вище положень в майбутньому увійшли до змісту Кодексу про адміністративні правопорушення, який був прийнятий Верховною Радою УРСР 7 грудня 1984 року і набрав чинності з 1 липня 1985 року.

Кодекс України про адміністративні правопорушення і сьогодні залишається основним законодавчим актом, що встановлює адміністративну відповідальність. У системі законодавства про адміністративні правопорушення він посідає особливе місце, що, на нашу думку, обумовлено наступними обставинами:

- по-перше, КУпАП не тільки перший, а й основний кодифікований акт України, що містить норми про адміністративну відповідальність;
- по-друге, цей акт є найбільш повним за змістом нормативним актом, що включає в себе норми матеріального та процесуального характеру, оскільки в ньому визначаються: загальні питання адміністративної відповідальності; конкретні склади адміністративних проступків; санкції за їх вчинення та процесуальний порядок застосування заходів адміністративної відповідальності [101, с. 17].

Той факт, що КУпАП являє собою синтез матеріальних і процесуальних норм, позначився і на структурі Кодексу. Він за змістом складається з п'яти розділів.

Про специфіку юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, передусім, свідчать норми КУпАП, що містяться в його процесуальній частині. Так, Кодекс дає перелік органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, встановлює їхню компетенцію та перелік підвідомчих їм справ (розділ III), регулює провадження у справах про адміністративні правопорушення, охоплюючи стадію адміністративного розслідування та стадію розгляду справи по суті (розділ IV), а також виконання постанов про накладення адміністративних стягнень (розділ V). Саме в цих розділах КУпАП визначається особливе місце адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції. Так, ст. 214 КУпАП закріплює, що адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених Кодексом до відання інших органів (посадових осіб). Також в КУпАП є статті, які присвячені порядку утворення адміністративних комісій (ст. 215), правомочності їх засідань (ст. 216), предметній компетенції адміністративних комісій (ст. 218), місцю розгляду справи адміністративними комісіями (ст. 276), особливостям розгляду справи колегіальним органом (ст. 279), вимогам щодо оформлення протоколу засідання колегіального органу по справі (281), вимогам щодо оформлення постанови колегіального органу (ст. 283), порядку оскарження постанов адміністративних комісій (ст. 288) тощо.

Слід зазначити, що юрисдикційна діяльність адміністративних комісій базується не тільки на процесуальних нормах КУпАП, які безпосередньо присвячені порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення в адміністративних комісіях, а й на нормах матеріального права, що містяться в першому та другому розділах Кодексу.

Так, перший розділ «Загальні положення» визначає: завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 1 КУпАП); джерела законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність (ст. 2 КУпАП); повноваження місцевих рад з прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність (ст. 5 КУпАП); повноваження органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і громадських організацій щодо попередження адміністративних правопорушень (ст. 6 КУпАП); гарантії забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення (ст. 7 КУпАП), а також особливості чинності закону про адміністративну відповідальність у часі та у просторі (ст. 8 КУпАП). Ці норми Кодексу є базовими для всіх органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності, в тому числі і для адміністративних комісій.

Розділ 2 (глави 2 – 15-А) теж являє собою сукупність норм матеріального права і складається із Загальної та Особливої частин, кожна з яких має своє специфічне функціональне призначення.

У Загальній частині Кодексу сформульовано поняття адміністративного правопорушення (ст. 9 КУпАП); визначено коло суб'єктів адміністративної відповідальності, їхні право- і дієздатність (ст.ст. 12-16 КУпАП); встановлено перелік адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП), мету їх застосування (ст. 23 КУпАП) і надано легальні визначення понять кожного з них (ст.ст. 26-32 КУпАП). Крім того, регламентовано загальні правила накладення стягнень за вчинення адміністративних проступків і встановлено строки накладення цих стягнень (ст.ст. 33-40 КУпАП). Ці положення теж обов'язково повинні враховуватись адміністративними комісіями в здійснюваній ними діяльності.

В Особливій частині КУпАП сформульовано склади адміністративних проступків із зазначенням конкретних видів ад-

міністративних стягнень, що застосовуються за їх вчинення, дається класифікація адміністративних проступків, які розміщені в тринадцяти главах Кодексу. В основному глави Особливої частини Кодексу розміщені в залежності від родового об'єкту посягання (наприклад, глава 5 присвячена адміністративним правопорушенням у галузі охорони праці та здоров'я населення; глава 7 передбачає санкції за порушення правил охорони природи, пам'ятників історії та культури, за неправильне використання природних ресурсів тощо). Більш детально види адміністративних правопорушень, які вправі розглядати адміністративні комісії, будуть розглядатись в підрозділі 2.1 монографії, тому підкреслимо, що лише три глави Особливої частини Кодексу не містять адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії: адміністративні правопорушення, що посягають на власність (глава 6); адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (глава 13); адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-А).

Отже, і матеріальні, і процесуальні норми КУпАП забезпечують юрисдикційну діяльність адміністративних комісій.

Сьогодні положення Кодексу постійно коригуються та уточнюються. Зміни та доповнення, що вносяться в Кодекс, спрямовані на те, щоб привести зміст окремих його статей у відповідність із реаліями сьогодення. Наприклад, останні зміни в ст. 218 КУпАП, яка встановлює перелік адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, були внесені Законом України від 19 травня 2011 року [148].

Але, якщо матеріальні та процесуальні норми КУпАП більш менш забезпечують правову регламентацію юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, то організаційні питання (тобто пов'язані з формуванням адміністративних комісій та організацією їх внутрішньої роботи), викладені в Кодексі лише фрагментарно. Так, ст. 215 КУпАП робить вказівку лише на те, що адміністративні комісії утворюються відповід-

ними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. Адміністративні ж комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються в разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою. У ст. 216 КУпАП наголошується на тому, що адміністративні комісії мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення при наявності не менш як половини членів їх складу.

Така скудність інформації у КУпАП щодо утворення і організації внутрішньої діяльності адміністративних комісій пояснюється тим, що Кодекс регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку з притягненням особи до адміністративної відповідальності, і його норми не розповсюджуються на суспільні відносини щодо формування та внутрішньої організації діяльності органів адміністративної юрисдикції (в тому числі і адміністративних комісій).

Це і стало основною причиною прийняття 9 березня 1988 року Положення про адміністративні комісії Української РСР (далі Положення) [143]. Воно складається з двох розділів: 1) завдання адміністративних комісій, порядок їх утворення і діяльності; 2) порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Положення закріплювало, що:

- адміністративні комісії діють в складі голови (заступник голови або член виконавчого комітету), заступника голови, відповідального секретаря і не менш як 6 членів комісії. При цьому число членів комісії встановлюється залежно від обсягу роботи комісії органом, який утворює комісію;
- до складу комісії входять депутати рад, представники трудових колективів, профспілкових та інших громад-

- ських організацій. При цьому не можуть входити до складу адміністративної комісії представники державних органів, службові особи яких мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду та адвокати;
- для здійснення поточної роботи і контролю за виконанням постанов комісії в адміністративних комісіях при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах рад передбачалась посада звільненого відповідального секретаря комісії;
 - справа, що заводиться адміністративною комісією, повинна містити: протокол про адміністративне правопорушення; протокол засідання і постанову комісії; дані про сповіщення осіб, які беруть участь у справі, про день і час засідання комісії, вручення або надіслання постанови особі, щодо якої її винесено, та потерпілому; відмітки про звернення до виконання постанови, хід і результати її виконання та інші документи у цій справі;
 - адміністративні комісії розглядають справи на засіданнях, що проводяться не менше двох разів на місяць.

Всі інші норми Положення від 9 березня 1988 року, які стосувалися юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, повністю дублювали процесуальні норми Кодексу про адміністративні правопорушення.

Не дивлячись на те, що законодавець визнавав адміністративні комісії основним суб'єктом системи органів адміністративної юрисдикції, більшість науковців критикувала їх діяльність. Так, М. Я. Масленніков зазначав, що в даний час (мова йде про період 1985-1990 рр.) зростає актуальність проблем правозастосування у сфері адміністративної юрисдикції у зв'язку з активним оновленням законодавства у цій галузі, а також у зв'язку з розширенням компетенції таких формувань, як адміністративні комісії, комісії у справах неповнолітніх, боротьби з пияцтвом, товариські суди. У роботі цих формувань,

зазначає вчений, є суттєві недоліки. Робота адміністративних комісій, на думку М. Я. Масленнікова, буде поліпшена, якщо в них будуть працювати звільнені відповідальні секретарі, що передбачено законодавством про адміністративні правопорушення (ст. 215 КУпАП). Названі комісії потребують кваліфікованої методичної допомоги, яку їм можуть надати працівники правоохоронних органів [97, с. 53 – 54].

Розглядаючи повноваження адміністративних комісій щодо накладання на правопорушника обов'язку відшкодувати заподіяну адміністративним проступком майнову шкоду (ст. 40 КУпАП), автори монографії наголошували, що колегіальні органи (адміністративні комісії, виконкоми сільської, селищної, міської ради) складаються, як правило, з людей, які мають невеликий юридичний досвід, що позначається на остаточному вирішенні справи та вирішенні питання про відшкодування майнової шкоди в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення [102, с. 100 – 101].

Негативне відношення до адміністративних комісій, як органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, висловили автори колективної праці «Виконавча влада і адміністративне право» під загальною редакцією В. Б. Авер'янова [28, с. 624].

Автори Проекту Кодексу про адміністративні правопорушення взагалі відмовились від такого суб'єкту адміністративно-юрисдикційної діяльності як адміністративні комісії [168], розглядаючи в якості єдиного суб'єкту – суди загальної юрисдикції.

Поодинокі автори, як правило в періодичних виданнях, намагаються обґрунтувати необхідність залишення адміністративних комісій в системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Так, О. А. Задихайло зазначає, що визнаючи правосуддя одним із найбільш досконалих засобів юрисдикційного захисту прав та інтересів особи та держави, тим не менш вважаємо, що віднесення до підвідомчості всіх справ про адміністративні правопорушення, тим більше тих,

за вчинення яких передбачені не надто суворі види стягнень, на сьогодні є дещо передчасним і недоцільним. На думку О. А. Задихайло, велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Покладення ж на суди повноважень щодо розгляду такої великої кількості матеріалів про адміністративні правопорушення без збільшення штату суддів та обсягів фінансування негативно позначиться на якості розгляду судами кримінальних і цивільних справ, які потребують більшої уваги з боку суддів [40].

Не виникало б ніяких проблем стосовно ліквідації адміністративних комісій як органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, якби чинне законодавство України мало тенденцію до поступового зменшення кількості таких органів. В реаліях сьогодні складається інша ситуація. Період незалежності України відзначився тим, що поступово юрисдикційні повноваження адміністративних комісій зменшувались, разом з тим, загальна кількість органів адміністративної юрисдикції постійно збільшувалась.

Державні органи країни так і не спромоглися прийняти нове Типове положення про адміністративні комісії. Тому органи місцевого самоврядування, при розробці відповідних положень про адміністративні комісії, керуються актом радянських часів – Положенням про адміністративні комісії від 9 березня 1988 року. В юридичній літературі іноді підкреслюється, що така практика є недопустимою, бо більшість адміністративних комісій в сучасних умовах мають статус недержавних органів, тоді як згідно до ст. 143 Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування» виконують державні повноваження. Тому порядок їх юрисдикційних повноважень повинен регулюватися не актами органів місцевого самоврядування, а актами органів державної влади. На підставі цього пропонується розробити та прийняти Закон України «Про загальні засади організації та діяльності адміністративних комісій» [40].

До того ж, ч. 3 ст. 215 КУпАП чітко закріплює, що порядок утворення інших колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також порядок розгляду справ у цих органах визначаються законами України. На практиці ж виникла ситуація, коли органи місцевого самоврядування взяли на себе державні повноваження і самостійно визначають порядок утворення адміністративних комісій, при цьому деякі з них, навіть ігнорують вимоги Положення про адміністративні комісії від 9 березня 1988 року.

Ознайомлення з Положеннями про адміністративні комісії виконавчих органів місцевих рад України дає можливість виявити наступні проблеми:

1. Законодавство України не встановлює кількісний склад комісії, лише зазначає категорії осіб, які повинні входити до складу комісії (ст. 215 КУпАП). Це голова, заступник голови, відповідальний секретар, а також члени комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії.

У зв'язку з тим, що кожен розуміє і тлумачить цю вимогу законодавства по-своєму, на практиці виникають цікаві ситуації. Наприклад, в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Варвинської селищної ради в пункті 2.3 зазначається, що адміністративна комісія утворюється відповідними органами місцевого самоврядування в складі голови, заступника голови і відповідального секретаря [127]. При цьому йде посилання на ст. 215 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Точно така норма міститься і в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради [129].

Виходить, що адміністративна комісія складається з двох осіб керівного складу і однієї особи, що організовує роботу комісії. Рядові ж члени комісії відсутні, хоча їх існування є обов'язковим, якщо буквально керуватися положеннями ч. 1 ст. 215 КУпАП.

Є Положення про адміністративні комісії, які чітко встановлюють кількість рядових членів комісії. Наприклад, Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті районної в м. Херсоні ради в пункті 2 закріплює, що окрім голови, заступника голови і відповідального секретаря до комісії входять 6 членів комісії [128].

Більшість Положень про адміністративні комісії зазначає найменшу межу щодо кількості рядових членів комісії. Наприклад, в Положенні про адміністративну комісію при виконкомі Красноармійської міської ради зазначається, що до складу комісії входить не менше шести рядових членів комісії [131], а в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Бережанської міської ради – не менше п'яти рядових членів комісії [126].

Є і Положення про адміністративні комісії, в яких взагалі уникнули конкретики, а обійшлися загальними формулюваннями, які в любий момент можна тлумачити на свій розсуд. Наприклад, в Положенні про адміністративну комісію виконавчого комітету Одеської міської ради повністю дублюються положення ч. 1 ст. 215 КУпАП та зазначається, що число членів комісії встановлюється залежно від обсягу роботи комісії органом, який утворює комісію [125].

В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. На жаль, стосовно цієї посади ніяких офіційних тлумачень не існує, а тому важко зрозуміти чим звільнений відповідальний секретар відрізняється від звичайного відповідального секретаря. Це теж суттєва прогалина чинного законодавства України. Адже його статус не визначений в законодавстві, а тому використання цієї норми Кодексу є обмеженим.

У зв'язку з цим, цікавим є рішення Положення про звільненого відповідального секретаря адміністративної комісії, затверджене рішенням Северодвінської муніципальної ради від 11 вересня 1997 року. Це положення закріплює:

«Звільнений відповідальний секретар адміністративної комісії є муніципальним службовцем, безпосередньо підпорядковується голові комісії і входить до складу апарату адміністрації Северодвінську. В обов'язки звільненого відповідального секретаря адміністративної комісії входить:

- реєстрація протоколів, що надходять до комісії. Оповіщення порушників про час і місце проведення адміністративної комісії, вручення повісток;
- підготовка всієї необхідної документації на засідання адміністративної комісії;
- оформлення постанов, рішень, протоколів засідань кожної комісії, вручення постанов порушникам;
- контроль за виконанням кожного прийнятого рішення, у тому числі за своєчасністю оплати штрафів;
- підготовка, при необхідності, матеріалів для вжиття заходів судовим виконавцем;
- щомісячно, щоквартально готувати аналіз роботи комісії;
- робота з сектором обліку податкової інспекції по оплаті штрафів, стягнення штрафів через судових приставів, підведення підсумків, облік правопорушень.

Звільнений відповідальний секретар адміністративної комісії несе відповідальність за достовірність і якість виконуваної роботи відповідно до існуючих нормативних документів» [132].

2. В законодавстві відсутня мінімальна та гранична межа кількості членів адміністративної комісії. У зв'язку з цим, корисним є досвід Білорусії. Так, 21 вересня 2001 року постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь було затверджено Зразкове положення про адміністративну комісію [44].

В цьому положенні чітко визначається можлива кількість членів адміністративної комісії в залежності від того, при якій раді вона створюється, а також зазначаються вимоги до голови комісії, його заступників і відповідального секретаря. Напри-

клад, адміністративна комісія при районному, міському виконавчому комітеті та місцевій адміністрації утворюється з 9 – 11 чоловік, при селищному та сільському виконавчому комітеті – з 5 – 7 осіб.

Також заступник голови адміністративної комісії та члени адміністративної комісії призначаються з числа найбільш професійних та висококваліфікованих фахівців, що мають вищу освіту, стаж роботи не менше двох років і здатних за своїми моральними та особистими якостями здійснювати покладені на них обов'язки по роботі в адміністративній комісії.

Відповідальний секретар адміністративної комісії повинен мати вищу або середню спеціальну освіту, стаж роботи за юридичною спеціальністю або в якості відповідального секретаря адміністративної комісії не менше двох років, а також бути здатним за своїми моральними та особистими якостями здійснювати покладені на нього обов'язки в адміністративній комісії.

3. Законодавство України не містить чітких вимог стосовно того, хто може входити до складу комісії, а кому це робити заборонено. Більшість Положень взагалі не мають вказівок на те, хто може входити до складу комісії, а хто ні [128; 129; 127; 125]. Деякі Положення обмежуються переліком осіб, які не можуть входити до складу комісії – представники державних органів, службові особи яких мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду і адвокати [126], і лише поодинокі Положення містять повну інформацію з цього приводу [130].

Так, в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській державній адміністрації), затвердженому рішенням Київської міської ради «Про адміністративні комісії у м. Києві» від 28 серпня 2008 року зазначається, що до складу адміністративної комісії входять депутати Київської міської ради, представники профспілкових, громадських організацій, трудових колективів, та

не можуть входити представники органів державної влади, посадові особи яких мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду і адвокати.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко звернули увагу ще на одну обставину, яка стосується юрисдикційної діяльності в Україні колегіальних суб'єктів. Вони зазначають, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сільських радах, що представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, виконавчий комітет може не створюватися. Рішення про це приймається відповідною територіальною громадою чи сільською радою. У разі прийняття такого рішення, вважають вчені, функції виконкому (крім розпорядження земельними і природними ресурсами) одноосібно здійснює сільській голова. Таким чином, виникають формальні підстави для одноособового розгляду сільським головою справ про адміністративні правопорушення [70, с. 288 – 289]. Це питання обов'язково слід вирішити на законодавчому рівні, тобто закріпити в главі 17 КУпАП, серед інших суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, сільських голів. Сьогодні ж діяльність сільських голів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення суперечить вимогам КУпАП, а, значить, є незаконною.

На підставі проведеного в підрозділі аналізу, можна зробити наступні висновки:

В історії становлення та функціонування адміністративних комісій можна виділити три етапи.

Перший охоплює собою період з початку 60-х років ХХ століття до 1 липня 1985 року, коли вступив в дію Кодекс України про адміністративні правопорушення [62]. В цей період адміністративні комісії утворюються як органи адміністративно-юрисдикційної діяльності і їх повноваження поступово розширюються.

Другий період охоплює собою період з 1 липня 1985 року по 24 серпня 1991 року, коли Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України [162]. В цей період адміністративні комісії очолили систему органів адміністративної юрисдикції в Україні, а їх діяльність додатково регламентувалася Положенням про адміністративні комісії від 9 березня 1988 року [143].

Третій період охоплює собою період з 24 серпня 1991 року по сьогоднішній день. Цей період характеризується поступовим скороченням юрисдикційних повноважень адміністративних комісій та ігноруванням з боку державних органів прогалин чинного законодавства щодо порядку створення адміністративних комісій та організації їх внутрішньої роботи.

Чинне законодавство України частково забезпечує матеріальними та процесуальними нормами юрисдикційну діяльність адміністративних комісій, але, при цьому має суттєві недоліки в правовому регулюванні порядку створення адміністративних комісій та організації їх внутрішньої роботи. До таких проблем відносяться наступні:

- нормативно-правові акти органів державної влади в Україні не регламентують сьогодні порядок створення адміністративних комісій та загальні вимоги до організації їх діяльності. Норми Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року, з часом застаріли і не могли бути взяті за основу при формуванні адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування. Чинне законодавство України містить в собі лише вказівку на можливість створення таких органів (Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування») та на вимоги їх діяльності щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст.ст. 214-216, 218, 276, 279, 281, 283, 288 КУпАП);

- існуючу прогалину в чинному законодавстві України щодо порядку утворення адміністративних комісій органи місцевого самоврядування намагаються вирішити самі, шляхом прийняття відповідних Положень про адміністративні комісії. Відсутність загального нормативно-правового акту (на нашу думку, це питання повинно бути вирішене на рівні закону), який встановлює порядок формування адміністративних комісій та загальні питання організації їх діяльності, призводить до свавілля в цьому питанні органів місцевого самоврядування;
- сьогодні існує колізія норм КУпАП та норм Закону «Про місцеві державні адміністрації». Так, Закон «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє створювати адміністративні комісії в органах державної виконавчої влади (в районах областей, районах міст Києва і Севастополя), але КУпАП називає в якості органів адміністративно-юрисдикційної діяльності виключно адміністративні комісії, які створюються при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад.

При розробці нормативно-правового акту, який закріплює порядок створення адміністративних комісій та загальні вимоги до організації їх діяльності, слід обов'язково врахувати наступні питання:

а) вказати мінімальну і максимальну кількість членів адміністративної комісії, враховуючи кількість населення, що проживає у адміністративно-територіальній одиниці (наприклад, адміністративна комісія при місцевій адміністрації в районах областей, районах міст Києва і Севастополя та при виконавчому комітеті міської ради – 7 – 9 чоловік, при селищному та сільському виконавчому комітеті – з 5 – 7 осіб;

б) визначити перелік категорій осіб, які повинні входити до складу комісії, а саме, голова, заступник голови, відповідальний секретар, а також члени комісії. При цьому чітко вка-

зати, чи можливе утворення адміністративних комісій без членів комісії, що іноді зустрічається на практиці. Також обов'язково визначити круг прав та обов'язків не тільки голови і відповідального секретаря, чим обмежується сьогодні переважна більшість Положень про адміністративні комісії органів місцевого самоврядування, а й закріпити права та обов'язки заступника голови і членів комісії;

в) обов'язково слід закріпити статус звільненого відповідального секретаря комісії, при цьому наділити його не тільки обов'язками по забезпеченню поточної роботи і контролю за виконанням постанов комісії, а передбачити в законодавстві гарантії його діяльності;

г) встановити чіткі вимоги стосовно того, хто може входити до складу комісії, а кому це заборонено та вимоги до кандидатур на посади голови, заступника голови, відповідального секретаря (звільненого відповідального секретаря комісії), а також рядових членів комісії.

МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ

2.1. Адміністративні проступки, які розглядаються адміністративними комісіями

Чинне законодавство оперує поняттями адміністративне правопорушення та адміністративний проступок як синонімами. Це підтверджує і ст. 9 КУпАП, яка дає визначення адміністративного правопорушення (проступку). Так КУпАП закріплює, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнаються протиправні, винні, (умисні або необережні) дії або бездіяльність, що посягають на суспільний порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за вчинення яких закон передбачає адміністративну відповідальність [62]. Коли ж мова йде про характеристику правозастосовної діяльності, яку здійснюють вповноважені на те органи, притягуючи особу до адміністративної відповідальності, то і на законодавчому рівні, і на рівні наукових досліджень дуже часто використовується лише поняття «адміністративне правопорушення» (наприклад, «провадження в справах про адміністративне правопорушення», «протокол про адміністративне правопорушення», «постанова по справі про адміністративне правопорушення» тощо).

Такий підхід законодавця до співвідношення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» все частіше піддається критиці з боку науковців [59, с. 34 – 35; 101, с. 28 – 29; 71, с. 112 – 274].

В. К. Колпаков ретельно проаналізував стан теоретичних досліджень проблем проступку в українському адміністративному праві і зазначає, в сучасному адміністративному праві з усього спектра проблем адміністративного проступку фахівцями піднімаються наступні питання: 1) з'ясування сутності матеріальної ознаки проступку; 2) наявності такої властивості як караність; 3) співвідношення змісту термінів «правопорушення» і «проступок»; 4) особливостей суб'єктивної сторони щодо необхідності встановлення вини як підстави застосування заходів відповідальності; 5) змісту терміна «адміністративний» у понятті «адміністративний проступок» або «адміністративне правопорушення»; 6) відмежування адміністративного проступку від злочину [71, с. 165].

Разом з тим, при аналізі та розмежуванні понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» слід враховувати наукові тенденції та практичну спрямованість державних органів щодо розмежування «адміністративних проступків», «кримінальних проступків» та «злочинів» [19; 83; 163].

Негативне ставлення до використання в КУпАП понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» висловлюють у своїх працях представники одеської школи адміністративного права під керівництвом академіка А. С. Васильєва. Наприклад, вказувалось, що наведене в КУпАП визначення адміністративного правопорушення, по-перше, не відповідає сучасним напрацюванням теорії держави та права і, по-друге, перевантажене ознаками, які притаманні адміністративним проступкам, але не є основними при їх характеристиці [101, с. 29].

І дійсно, якщо звернутися до напрацювань теорії держави та права, то помітимо, що сьогодні загальновизнаною стала класифікація правопорушень на злочини та проступки, де проступки у свою чергу поділяються на адміністративні, дисциплінарні проступки та цивільно-правові делікти [177]. Тому

термінологія, яка використана в Кодексі, є застарілою і суперечить загальним досягненням юридичної науки. Правильно буде називати такий вид правопорушень «адміністративний проступок».

Наприклад, А. С. Васильєв стосовно цього зазначає, що ст. 9 КУпАП зрівняла поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», хоча термін «правопорушення» є родовим поняттям для всіх можливих видів деліктів. Аналіз законодавства про адміністративну відповідальність свідчить, зокрема, що термінологічно прикметник «адміністративний» (наприклад «адміністративний проступок») вказує не на сферу суспільних відносин, де вчиняються ці протиправні діяння (тобто не на галузь державного управління), а на ту обставину, що за вчинення згаданого порушення застосовується захід адміністративного примусу, тобто захід одного з видів державного примусу, який характеризується специфічними ознаками, зокрема, застосовується органами державної виконавчої влади, у позасудовому порядку, на основі спеціально встановлених адміністративно-процесуальних норм і т. ін.

Цей висновок підтверджується тим фактом, що адміністративний примус (різновидом якого є й адміністративна відповідальність) може застосовуватися за протиправні діяння, що посягають на найрізноманітніші суспільні відносини, що регулюються різними галузями права (земельним, трудовим, адміністративним, цивільним та ін.), якщо тільки ці відносини охороняються (забезпечуються) адміністративно-правовими санкціями. Звідси випливає, що адміністративні проступки – це специфічний різновид правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності.

Тому заради уникнення термінологічної плутанини правопорушення, за які настає адміністративна відповідальність, доцільно йменувати не «адміністративними правопорушеннями», а «адміністративними проступками». Таке вирішення питання, на думку А. С. Васильєва, має і суто практичне значен-

ня, оскільки відкривається можливість більш точно встановити соціальні та правові ознаки, що характеризують «адміністративний проступок» як особливий вид правопорушення [59, с. 34 – 35]. З цим твердженням погоджуємося і вважаємо, що державні органи, які ініціюють законопроектні роботи, іноді вже на початку такої діяльності використовують не зовсім правильну термінологію. Наприклад, Президент України своїм розпорядженням від 30 травня 2012 року створив робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків. Тобто вже в назві створеної робочої групи використовується поняття не «адміністративний проступок», а поняття «адміністративне правопорушення» [163].

Якщо ж звернутися до навчально-методичної літератури останніх років, які присвячені Загальній частині Адміністративного права, то ніяких суттєвих змін тут не відбулося. Адміністративний проступок та адміністративне правопорушення розглядаються як синоніми [27, с. 143 – 145; 110, с. 329 – 330; 66, с. 280 – 282]. Лише інколи здійснюються спроби вказати на можливі відмінності між цими поняттями, обґрунтовуючи позицію, що поняття «адміністративний проступок» є лише різновидом «адміністративного правопорушення» [15, с. 423 – 433]. Якщо ж звернутися до навчальних посібників та підручників, які присвячені безпосередньо матеріальним та процесуальним аспектам адміністративної відповідальності, то автори цих навчально-методичних праць оперують в основному поняттям «адміністративний проступок» [69; 101]. Хоча при цьому автори і підкреслюють, що історія наукової думки про поняття «адміністративний проступок» та тенденції щодо його використання у чинному національному законодавстві змушують використовувати поняття «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» як синоніми [69, с. 23].

Автори монографії також звертали увагу на те, що перелічувати у визначенні адміністративного проступку всі об'єкти,

на які він посягає, немає сенсу, оскільки сьогодні намітилася тенденція до того, що розвиток суспільних відносин приводить до виникнення нових об'єктів адміністративно-правової охорони [101, с. 29].

Безумовно, що адміністративним проступкам, які розглядаються адміністративними комісіями, притаманні ті ж властивості, які характеризують всі адміністративні проступки.

Дискусії щодо ознак, якими характеризуються адміністративні проступки висвітлені у сучасній українській юридичній літературі як на монографічному рівні [71; 91], так і на рівні дисертаційних робіт [106; 167; 175; 30]. Зважаючи на те, що аналіз та вирішення дискусійних питань щодо ознак адміністративних проступків не є безпосереднім предметом нашого дослідження, обмежимося в роботі традиційним підходом до ознак адміністративного проступку.

По-перше, будь-який адміністративний проступок – це діяння, оскільки за думки, навіть протиправні, притягти особу до відповідальності неможна [69, с. 25; 183, с. 228]. Це означає, що протиправна поведінка завжди проявляється в зовнішніх вчинках особи. Думки людини, висловлені вголос, уже є діянням й іноді законодавець, з огляду на різні обставини, може визнати таке діяння протиправним. Тому залежно від характеру вчинених протиправних дії всі вони можуть бути поділені на фізичні та інформаційні. Фізичні (або енергетичні) дії полягають у застосуванні мускульної, фізичної сили для вчинення правопорушення (наприклад, куріння тютюнових виробів у заборонених місцях тощо). Інформаційні дії полягають у передаванні інформації іншим особам і завжди виражаються у словесній (вербальній) формі, а також у яких-небудь інших діях, що несуть інформацію: смислових жестах (конклюдентні дії), виразних рухах (міміка). Наприклад, до таких протиправних діянь Кодекс України про адміністративні правопорушення відносить публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції (ст. 185-7 КУпАП), публічні заклики або агітація за бой-

котування виборів Президента України або народного депутата, а також агітація за або проти кандидата в день виборів (ст. 212-9 КУпАП). Якщо з цієї точки зору характеризувати адміністративні проступки, які розглядають адміністративні комісії, то, наприклад, ст. 183 КУпАП передбачає відповідальність за завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, міліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб. Це правопорушення характеризується тим, що полягає у вчиненні інформаційних дій, заборонених чинним законодавством.

Діяння проявляється у двох формах: дії і бездіяльності, де дія – це активна поведінка особи (наприклад, дрібне хуліганство можна вчинити тільки у формі дії – ст. 173 КУпАП), а бездіяльність – це вчинки особи, які проявляються в тому, що вона повинна була, відповідно до вимог законодавства, здійснити певні дії, але не зробила цього (наприклад, несвоєчасне відправлення виконавчого документа державному виконавцеві – ст. 188-13 КУпАП) [101, с. 29 – 30]. Адміністративні комісії вправі розглядати адміністративні проступки, які можуть вчинятися у формі дії (наприклад, самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку – ст. 103-1 КУпАП), так і адміністративні проступки, які вчиняються у формі бездіяльності (наприклад, утаювання обставин, що перешкоджають реєстрації шлюбу – ст. 212-1 КУпАП).

По-друге, адміністративний проступок – це завжди протиправне діяння, тобто діяння, що порушує вимоги законодавства України [31, с. 133; 11, с. 190]. Іноді бувають випадки, коли діяння підпадає під ознаки адміністративного проступку, однак за чинним законодавством не визнається таким. Це відбувається в тому випадку, якщо діяння не виходить за рамки (межі), передбачені крайньою необхідністю (ст. 18 КУпАП) та необхідною обороною (ст. 19 КУпАП).

По-третє, адміністративний проступок – це суспільно-небезпечне діяння. Стосовно цієї ознаки в юридичній літера-

турі точаться серйозні дискусії. Ці дискусії ґрунтовно аналізуються в працях В. К. Колпакова [69, с. 27-31] і О. І. Миколенка [101, с. 30]. Незважаючи на різноманітність точок зору, яка представлена з даного питання в юридичній літературі [59; 46; 107; 198; 12; 204; 20; 2; 173], ми дотримуємося думки про те, що всі правопорушення мають ознаку суспільної небезпеки і розрізняються за ступенем суспільної небезпеки. Наприклад, таке діяння як несвоєчасна без поважної причини реєстрація батьками народження дитини в державних органах реєстрації актів цивільного стану (ч. 2 ст. 212-1 КУпАП) є менш суспільно небезпечним діянням, ніж порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами (ч. 2 ст. 156 КУпАП), про що яскраво свідчать санкції, передбачені за вчинення цих проступків.

По-четверте, адміністративний проступок – це винне діяння, тобто свідомий вольовий акт протиправної поведінки [1, с. 31; 15, с. 163]. Вина полягає у психічному ставленні суб'єкта до діяння і його негативних наслідків і може бути умисною або необережною. Якщо в діях порушника відсутня вина, то таке діяння не є правопорушенням.

По-п'яте, адміністративний проступок є діянням караним, тобто тягне за собою застосування до правопорушника адміністративних стягнень [183, с. 229; 79, с. 63 – 64]. Іноді в юридичній літературі караність пов'язують і з накладанням на неповнолітнього заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП [23, с. 121; 101, с. 30]. Вчинення адміністративного проступку тягне за собою застосування з боку держави до правопорушника заходів впливу у вигляді позбавлень (обмежень) матеріального, морального або організаційного характеру.

По-шосте, адміністративним проступком визнається лише протиправне діяння, яке вчинено деліктоздатною особою, тобто осудною і такою, що досягла 16-річного віку [108; 94; 118]. Якщо особа в силу душевної хвороби або віку не усвідомлює повною мірою протиправність своєї поведінки і не може керу-

вати своїми діями, то вона не є, відповідно до законодавства України про адміністративну відповідальність, суб'єктом адміністративного проступку, а отже, і саме діяння назвати проступком не можна.

З огляду на вищесказане, під адміністративним проступком слід розуміти протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння у формі дії або бездіяльності, вчинене деліктоздатною особою, яке тягне за собою застосування встановлених законодавством заходів адміністративної відповідальності.

Всі перелічені вище ознаки адміністративного проступку притаманні і проступкам, які вправі розглядати згідно зі ст. 218 КУпАП адміністративні комісії.

У зв'язку з тим, що в подальшому монографічне дослідження в основному зосередить свою увагу на об'єктивних і суб'єктивних ознаках складу адміністративного проступку, вважаємо за необхідне розглянути поняття «склад адміністративного проступку» та вказати на різницю між ознаками проступку і ознаками складу проступку.

Як правило, Кодекс України про адміністративні правопорушення оперує поняттям не «склад адміністративної проступку», а «адміністративне правопорушення». Склад згадується лише в обставинах, що виключають провадження у справі про адміністративні правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП). У зв'язку з цим КУпАП, вказавши на відсутність складу адміністративного проступку як на обставині, яка виключає провадження у справі про адміністративне правопорушення, не розкриває його поняття, але уявлення про це поняття вже давно склалося в теорії адміністративного права [101, с. 36].

Аналіз запропонованих вченими України визначень складу адміністративного проступку дозволяє зробити висновок, що склад адміністративного проступку – це сукупність установлених законом суб'єктивних і об'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як адміністративний проступок [23, с. 127; 32, с. 36; 70, с. 228; 13, с. 219]. Така єдність

думок спостерігається і відносно структури складу адміністративного проступку, де виділяють, по-перше, елементи складу (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) і, по-друге, ознаки, що характеризують ці елементи (наприклад, об'єктивну сторону характеризують такі ознаки: місце, час, засоби, знаряддя вчинення проступку, шкідливі наслідки, а також причинно-наслідковий зв'язок між шкідливими наслідками і протиправним діянням і ін.; суб'єктивну сторону — вина, мотив і мета) [32, с. 36; 70, с. 234; 23, с. 127; 170, с. 11].

У юридичній літературі можна зустріти й інші нетрадиційні точки зору щодо елементів, які входять до структури складу адміністративного проступку. Одна з них з'явилася і відстоюється групою вчених у рамках науки кримінального права при характеристиці структури складу злочину [82, с. 96 – 105; 88, с. 168 – 177]. Представники цієї точки зору основним при розгляді питання про елементи складу проступку вважають наступне, – розглядати об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону як елементи складу адміністративного проступку термінологічно не вірно, оскільки всі вони не мають елементарності, тому що містять у собі більш дрібні компоненти.

Не дивлячись на досить аргументовану позицію вище зазначених науковців, в монографії будемо розглядати традиційний підхід до визначення складу адміністративного проступку.

Отже, склад адміністративного проступку – це система передбачених в диспозиціях норм законодавства про адміністративну відповідальність обов'язкових об'єктивних і суб'єктивних ознак діяння, наявність яких дозволяє визнати діяння проступком, а винну особу притягти до відповідальності. Структурно склад адміністративного проступку складається, по-перше, з чотирьох елементів (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), по-друге, з частин, що входять до елементів складу (наприклад, вина, мотив і мета є частинами суб'єктивної сторони проступку) і, по-третє, з ознак частин

складу проступку, які надано в Загальній та Особливій частинах Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, прямий умисел діяння як ознака, що характеризує вину адміністративного проступку).

Ознаки адміністративного проступку (діяння, протиправність, караність та ін.) це ознаки, які притаманні всім без винятку адміністративним проступкам, а ознаки складу адміністративного проступку (осудність особи, предмет проступку, місце вчинення діяння і ін.) – це ознаки які характеризують конкретний адміністративний проступок. І якщо одна з обов'язкових ознак буде відсутня, то діяння не може бути визнане адміністративним проступком, а порушника не можна буде притягти до відповідальності згідно положень статті КУпАП.

Стаття 218 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає тридцять вісім складів адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад [62]. Як вже зазначалося майже всі глави Особливої частини КУпАП (крім 6, 13 і 13-А) передбачають такі правопорушення. В чому ж специфіка цих правопорушень і за яким критерієм законодавець відніс певні види адміністративних проступків до сфери юрисдикційної діяльності адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад?

Аналіз передбачених в ст. 218 КУпАП адміністративних проступків дає можливість виділити наступні їх особливості.

По-перше, юрисдикційні повноваження адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад трохи відрізняються від повноважень адміністративних комісій при виконавчих органах сільських і селищних рад. Так ч. 1 ст. 218 закріплює перелік адміністративних проступків, які розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих органах міських рад (їх 38), а ч. 2 ст. 218 – перелік адміністративних проступ-

ків, які розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих органах сільських і селищних рад (іх 27).

На відміну від адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад, адміністративні комісії при виконавчих органах сільських і селищних рад не вправі розглядати адміністративні проступки, передбачені: ст. 45 – ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу; ст. 46 – умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою; ст. 104-1 – порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва; ст. 138 – порушення Правил охорони магістральних трубопроводів; ст. 149 – порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень; ст. 149-1 – порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов; ст. 181-1 – заняття проституцією; ст. 185-12 – створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики; ст. 189 – порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень; ст. 189-1 – порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння [62].

По-друге, адміністративні правопорушення, які розглядаються адміністративними комісіями, в залежності від родового об'єкту, можна класифікувати на наступні види:

1) адміністративні проступки в сфері охорони природи, використання природних ресурсів та охорони культурної спадщини (ст. 92 КУпАП);

2) адміністративні проступки в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 99, 103-1, 103-2 КУпАП);

3) адміністративні проступки у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил (ст.ст. 104, 104-1 КУпАП);

4) адміністративні проступки на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку (ст.ст. 136 (стосовно автомобільного транспорту), 138, 141, 142 КУпАП);

5) адміністративні проступки в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (ст.ст. 149, 149-1, 150, 151, 152 та ч. 1 ст. 154 КУпАП);

6) адміністративні проступки в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів та підприємницької діяльності (ст.ст. 155, 155-2, 156-1, 156-2, 159 та ч. 2 ст. 156 КУпАП);

7) адміністративні проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (ст.ст. 175-1, 179, 180, 181-1, 183, а також ч. 4 ст. 181 і ч. 1 ст. 182 КУпАП);

8) адміністративні проступки, що посягають на встановлений порядок управління (ст.ст. 185-12, 186, 186-1, 189, 189-1, 196, 212-1 КУпАП).

Таку класифікацію, принаймні, пропонує нам Особлива частина КУпАП. Як бачимо, деякі глави Особливої частини КУпАП об'єднують в собі не один, а два і більше родових об'єктів посягання. Наприклад, глава 7 КУпАП об'єднує в собі такі два родові об'єкти посягання – суспільні відносини у сфері охорони природи і використання природних ресурсів та суспільні відносини щодо охорони культурної спадщини. Мабуть у зв'язку з тим, що до проступків, які посягають на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини, відносяться лише два склади (ст.ст. 92 і 92-1 КУпАП), законодавець не вважав за потрібне виділяти ці статті в окрему главу Кодексу.

Теж саме стосується і глави 8 КУпАП, яка об'єднує в собі теж два самостійні родові об'єкти – суспільні відносини в сфері промисловості і будівництва та суспільні відносини в сфері використання паливно-енергетичних ресурсів.

На це слід звертати увагу при характеристиці адміністративних проступків, справи про які вповноважені розглядати адміністративні комісії. Адже адміністративні комісії не роз-

глядають жодного адміністративного проступку, який посягає на суспільні відносини у сфері охорони природи і використання природних ресурсів чи на суспільні відносини у сфері промисловості і будівництва. Разом з тим, вони вповноважені розглядати адміністративні проступки, які посягають на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини (ст. 92 КУпАП) та на суспільні відносини в сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 99, 103-1, 103-2 КУпАП).

При цьому за кількісними показниками видно, що адміністративні комісії розглядають адміністративні проступки, які посягають: на громадський порядок і громадську безпеку (сім складів проступків); на встановлений порядок управління (сім складів проступків); на суспільні відносини в галузі торгівлі (шість складів проступків); на суспільні відносини в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (шість складів проступків); на суспільні відносини на транспорті та в галузі шляхового господарства (чотири склади проступків); на суспільні відносини у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (три склади проступків); на суспільні відносини у галузі сільського господарства (два склади проступків); на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини (один склад проступку).

По-третє, більшість з зазначених в ст. 218 КУпАП адміністративних проступків є проступками з формальним складом, тобто не передбачають в якості обов'язкової ознаки настання наслідків майнового характеру. Наприклад, умисне приховування хворими на венеричну хворобу джерела зараження та осіб, які були у контакті з цими хворими (ст. 46), порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва (ст. 104-1), порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень (ст. 149) та ін.

Разом із тим, слід зазначити, що адміністративні комісії вправі згідно до положень ст. 40 КУпАП, під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративний про-

ступок одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це положення Кодексу свідчить про те, що адміністративні комісії вправі розглядати і проступки з матеріальним складом. Наприклад, до таких проступків відноситься порушення затверджених Кабінетом Міністрів України Правил охорони електричних мереж, що спричинило або могло спричинити перерву в забезпеченні споживачів електричною енергією, пошкодження електричних мереж або заподіяння іншої шкоди (ст. 99 КУпАП) та пошкодження пломб і запірних пристроїв автомобілів та автомобільних причепів (ч. 1 ст. 136 КУпАП).

По-четверте, арсенал заходів правового впливу на правопорушника, які адміністративні комісії вправі застосовувати, є обмеженим. Так санкції статей Особливої частини Кодексу передбачають лише два види адміністративних стягнень, які адміністративні комісії можуть застосувати до правопорушника, тоді як ст. 24 КУпАП передбачає вісім видів адміністративних стягнень і один вид санкції, яка застосовується виключно до іноземців та осіб без громадянства.

Крім цього, згідно до положень ст. 40 КУпАП адміністративна комісія вправі зобов'язати правопорушника відшкодувати заподіяну майнову шкоду, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Поняття і мета адміністративного стягнення визначені в ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Законодавство закріплює, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [62].

Адміністративні стягнення слід відрізнити від інших примусових заходів, наприклад, заходів попередження та припи-

нення, а також від інших адміністративних санкцій, що передбачені законодавством (наприклад, заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх, згідно зі ст. 24-1 КУпАП).

Адміністративне стягнення – це захід відповідальності, який може бути застосований органом адміністративної юрисдикції тільки до особи, яка визнана винною у вчиненні адміністративного проступку. У цьому сенсі адміністративне стягнення є правовим наслідком вчинення особою протиправного діяння, яке підпадає під ознаки адміністративного проступку [101, с. 56-59]. Як вже зазначалося, система стягнень, що передбачені КУпАП, включає вісім видів санкцій: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт. Всього два з них застосовує у своїй діяльності адміністративна комісія. Це попередження і штраф.

Застосовуючи адміністративне стягнення у вигляді попередження чи штрафу, адміністративна комісія, по-перше, засуджує поведінку порушника і, по-друге, обмежує його особисті блага, матеріальні та інші правові інтереси. При цьому вказані адміністративні стягнення застосовуються, передусім, з метою виховання порушника в дусі поваги до законів і попередження нових проступків як з боку самого правопорушника, так і інших осіб. Другорядною ж метою застосування адміністративного стягнення (але при цьому не менш важливою) є покарання правопорушника, тобто застосування державою до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, заходів примусу, що спричиняють їй негативні наслідки майнового і немайнового характеру.

Аналіз санкцій статей адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, дає можливість констатувати, що більшість з них має безальтернативний характер, тобто передбачається лише один вид адміністративного стягнення – штраф. Лише незначна кількість статей КУпАП

закріплюють можливість вибору адміністративного стягнення між попередженням та адміністративним штрафом. Наприклад, такі санкції передбачені за Порушення Правил охорони електричних мереж (ст. 99 КУпАП), за порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів (ст. 141 КУпАП), за порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями (ст. 150 КУпАП), за порушення правил торгівлі на ринках (ст. 159 КУпАП), за куріння тютюнових виробів у заборонених рішенням відповідної ради місцях (ст. 175-1 КУпАП) та ін.

Факт, що в арсеналі адміністративних комісій існує лише два з восьми видів адміністративних стягнень, свідчить про те, що адміністративні правопорушення, які вони розглядають, характеризуються незначним ступенем суспільної небезпеки. Тобто для виховного впливу на правопорушника достатньо застосувати до нього попередження чи штраф.

Визначені вище особливості адміністративних стягнень, що застосовує у своїй діяльності адміністративна комісія, дає можливість зробити наступні висновки:

- 1) штраф є найпоширенішим видом адміністративного стягнення, що застосовується адміністративними комісіями;
- 2) застосовуючи адміністративні стягнення адміністративна комісія засуджує поведінку порушника і обмежує його матеріальні блага;
- 3) основною метою застосування адміністративною комісією стягнень є виховання порушника в дусі поваги до законів України;
- 4) адміністративні комісії застосовують лише два види адміністративних стягнень (попередження і штраф), що обумовлено незначним ступенем суспільної небезпеки правопорушень, які вони вправі розглядати.

Отже, адміністративні проступки, які розглядаються адміністративними комісіями, є протиправними, суспільно небезпечними, винними діяннями у формі дії або бездіяльності, які

вчинені деліктоздатною особою, та тягнуть за собою накладення адміністративних стягнень у вигляді попередження чи штрафу, а у передбачених в ст. 40 КУпАП випадках і покладення обов'язку відшкодувати заподіяну майнову шкоду.

2.2. Об'єкт адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії

Цей та наступний підрозділи монографії присвячено об'єктивним ознакам складів адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії. Чому об'єктивні ознаки адміністративних проступків важливі при характеристиці зазначених правопорушень?

Дійсно всі елементи складу адміністративного проступку (об'єктивні і суб'єктивні) в сукупності характеризують певне діяння як суспільно небезпечне, протиправне, винне та карне, причому відсутність хоча б одної із ознак, що характеризують ці елементи, буде свідчити про відсутність відповідного елементу проступку і, як наслідок, про відсутність самого проступку.

До того ж ознаки, що характеризують елементи складу адміністративного проступку, дають можливість відмежовувати один проступок від іншого. Не існує двох складів адміністративних проступків, всі ознаки яких співпадали б повністю. Вони різняться між собою хоча б однією ознакою. Переважна частина адміністративних проступків різняться між собою за об'єктивними ознаками (предметом посягання, місцем, способом вчинення проступку тощо).

Саме об'єктивні ознаки дають можливість розрізнити між собою такі адміністративні проступки як порушення Правил охорони електричних мереж (ст. 99 КУпАП), порушення правил користування енергією чи газом (ст. 103-1 КУпАП), порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101 КУпАП), недотримання вимог щодо ефективного використання палив-

но-енергетичних ресурсів (ст. 101-1 КУпАП), пошкодження газопроводів при провадженні робіт (ст. 103-2 КУпАП).

Об'єктивні ознаки адміністративного проступку багато в чому визначають його суспільну небезпеку. Сфера суспільних відносин, на які посягає проступок, характер дії, спосіб, місце, час, обстановка вчинення проступку, наявність суспільно небезпечних наслідків є найважливішими показниками суспільної небезпеки діяння як обов'язкової ознаки адміністративного проступку. У цьому зв'язку, об'єктивні ознаки діяння враховуються, насамперед, при вирішенні питання про закріплення адміністративної відповідальності в чинному законодавстві, при кваліфікації протиправного діяння, а також при визначенні виду стягнення, що передбачене санкціями статей Особливої частини КУпАП.

Тому визначення об'єктивних ознак адміністративних проступків, які розглядаються адміністративними комісіями, є важливими для правильного використання статей Особливої частини КУпАП в правозастосовній сфері.

Кожен адміністративний проступок завжди посягає на певний об'єкт, спричиняє йому шкоду або створює загрозу заподіяння такої шкоди. Розглядаючи поняття об'єкта адміністративного проступку, необхідно відзначити, що це одне з найважливіших понять, оскільки саме об'єкт дозволяє встановити соціально-політичну і юридичну сутність адміністративного проступку, з'ясувати наслідки цього суспільно небезпечного діяння, сприяє його правильній кваліфікації, а також його розмежуванню від суміжних суспільно небезпечних посягань. І в цьому сенсі, з врахуванням специфіки адміністративних проступків, можна погодитись з висловлюванням російського вченого, відомого в сфері науки кримінального права, про те, що кожен адміністративний проступок, чи виражається він в дії або бездіяльності, завжди є посяганням на певний об'єкт і адміністративних проступків, які ні на що не посягають, у природі не існує [181, с. 122].

Не секрет, що теорія адміністративної відповідальності багато в чому завдячує розробкам представників науки кримінального права. Саме для кримінального права України традиційним є досить ґрунтовна розробка проблем об'єкта злочину. Як зазначається в науковій літературі, це пов'язано з тим, що протягом багатьох років вітчизняна школа кримінального права будує концептуальний каркас теорії на основі матеріального визначення злочину, тобто поняття, що ґрунтується, перш за все, на ознаці суспільної небезпеки [88, с. 198]. Така позиція була пануючою в російській науці кримінального права XIX – початку XX століття, в радянській науці кримінального права і залишилася в науці кримінального права сучасної України. Якщо проаналізувати монографічну юридичну літературу з питань визначення об'єкту адміністративного проступку, то помітимо, що дискусії стосовно цього питання в науці адміністративного права майже не піднімаються, тобто за основу беруться традиційні підходи до об'єкту посягання, які пропонує наука кримінального права [71, с. 229 – 242; 98, с. 151 – 152]. Така тенденція зберігається і в межах навчально-методичної літератури [71, с. 53 – 56; 1, с. 33 – 34; 56, с. 134].

У кримінальному праві фактично одностайно визнається, що об'єкт злочину – це те, на що посягає особа, яка вчиняє злочинне діяння. Однак, питання про те, чому безпосередньо заподіюється або може бути заподіяно шкоду в результаті вчинення злочину, вже протягом багатьох років залишається спірним.

Радянська школа кримінального права протягом декількох десятиліть підтримувалася концепції об'єкта злочину, яка базувалася на змісті перших законодавчих актів радянської держави (зокрема, Керівним початком з кримінального права РСФСР 1919 р). Суть цієї концепції полягає в тому, що під об'єктом злочину розуміються суспільні відносини, які охороняються кримінальним правом. Таке розуміння об'єкту злочинного посягання ще у 1925 р. запропонував А. А. Піонтков-

ський [123, с.129 – 130]. Ця точка зору була підтримана багатьма вченими-криміналістами, і протягом тривалого часу її послідовно відстоювала переважна більшість дослідників, які серйозно займалися розробкою проблем об'єкта злочину (наприклад, М. Л. Коржанський, Б. С. Никифоров, В. Я. Тацій та ін.). Суспільними відносинами як об'єктом злочину вони вважали об'єктивно існуючі в суспільстві і поставлені під охорону кримінального закону відносини між людьми у процесі їх спільної діяльності або спілкування, тобто врегульовані правовими або моральними нормами економічні, соціально-політичні, ідеологічні та інші відносини.

Ця позиція зберігає свою значимість і до сьогодення часу, і навіть нові підручники і навчальні посібники з кримінального права у своїй більшості підтримують цю концепцію [81; 192; 193; 191; 190]. Вона залишається базовою і в межах науки адміністративного права [1; 5; 117; 23].

Звертаємо увагу на те, що проблема визначення об'єкта адміністративного проступку стосується сьогодні не тільки науки адміністративного права та спорідненої науки кримінального права, а й теорії держави та права, де неоднозначно визначається об'єкт правопорушення. Більшість вчених, які займаються проблемами адміністративної відповідальності, характеризують об'єкт адміністративного проступку як охоронювані адміністративним законодавством суспільні відносини, на які посягає адміністративний проступок. Більшість вчених у сфері кримінального права також характеризують об'єкт злочину через поняття «суспільні відносини». Однак ця загальновизнана теза науки кримінального права й теорії держави та права починає зазнавати критики» [101, с. 333 – 334].

І дійсно в межах науки кримінального права з'явилася група науковців, які зазначають, що загальновизнана концепція об'єкту правопорушення не повністю відповідає сучасним поглядам на оцінку соціальних цінностей [82, с. 123 – 124; 133, с. 808; 110, с. 45]. Основним її недоліком, вважають вони, є пе-

ребільшення значення категорії «публічного» щодо категорії «приватного» у сфері соціального життя, тобто людина з її потребами відійшла на другий план. Тому вони пропонують розглядати об'єкт злочину як конкретні людські, суспільні або державні цінності.

Не вдаючись у полеміку представників кримінального права і теорії держави та права, зазначимо, що погоджуємося з думкою тих вчених, які вважають, що об'єктом злочину, адміністративного проступку або іншого правопорушення є суспільні відносини, що охороняються нормами законодавства.

Отже, об'єкт адміністративного проступку – це те, на що посягає адміністративний проступок, а саме охоронювані адміністративним законодавством суспільні відносини. Таким суспільним відносинам у результаті вчинення адміністративного проступку завжди заподіюється соціальна шкода, оскільки відбувається дестабілізація зв'язків, які сформувались у суспільстві. Досить часто вчинення адміністративного проступку поєднано із заподіянням реальної (фактичної) шкоди або створенням загрози її заподіяння.

Традиційно у науці адміністративного права розрізняють: загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкт адміністративного проступку (Д. М. Бахрах, З. С. Гладун, С. Т. Гончарук, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко та ін.). Хоча видовий об'єкт не завжди виділяється науковцями (І. П. Голосніченко, Л. В. Коваль та ін.).

Під загальним об'єктом розуміються всі суспільні відносини, що врегульовані законодавством України та охоронювані нормами законодавства про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт – це однорідна група суспільних відносин, на які посягають адміністративні проступки. Залежно від родового об'єкта посягання адміністративні проступки розміщені по главах в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення. Родовий об'єкт адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, вже

аналізувався нами в попередньому підрозділі, де йшла мова про особливості зазначених адміністративних проступків.

Різновидом родового є видовий об'єкт. Видовий об'єкт – це тісно взаємопов'язана між собою група суспільних відносин, на яку посягають адміністративні проступки і яка є частиною родового об'єкта. Ми вже звертали увагу на те, що деякі, на нашу думку, глави Особливої частини КУпАП, об'єднують в собі не один, а декілька родових об'єкти (глави 7, 8, 9 тощо). Так, у рамках родового об'єкта адміністративних проступків, які закріплені в главі 7 КУпАП – «суспільні відносини в сфері охорони природи, використання природних ресурсів, пам'ятників історії і культури» – можна виділити два родові об'єкти посягання: 1) відносини в сфері охорони природи і використання природних ресурсів; 2) відносини в сфері охорони пам'ятників історії і культури. Натомість, перший родовий об'єкт посягання можна було б розбити на два видових об'єкти – відносини в сфері охорони природи і відносини в сфері використання природних ресурсів.

Аналізуючи зміст статей Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, можна виділити безпосередній об'єкт посягання. Під безпосереднім об'єктом розуміються суспільні відносини, на які посягає адміністративний проступок, що підпадає під ознаки конкретного складу. Тобто кожному складу адміністративного проступку притаманний свій особистий об'єкт правопорушення.

Як зазначає, В. К. Колпаков: «Правильне визначення безпосереднього об'єкта адміністративного проступку має важливе значення для з'ясування характеру завданої шкоди, ступеня суспільної небезпеки діяння, його точної кваліфікації і відмежування від суміжних правопорушень» [71, с. 239].

Запропонований нижче перелік безпосередніх об'єктів адміністративних проступків, що розглядаються адміністративними комісіями, носить авторський характер, тобто іноді він суттєво відрізняється від безпосередніх об'єктів, які пропону-

ються науковцями в науково-практичних коментарях до КУпАП [63; 64; 109].

Так, вважаємо, що безпосереднім об'єктом адміністративних проступків, які вирішуються адміністративними комісіями:

- ст. 45 КУпАП є суспільні відносини щодо профілактики венеричних захворювань. В науково-практичних коментарях до безпосереднього об'єкта цього проступку відносять здоров'я населення [63, с. 130; 64, с. 84], а також суспільні відносини у сфері охорони здоров'я населення [109; 53]. З жодним визначенням не можемо погодитись, бо здоров'я – це стан живого організму, при якому організм у цілому і всі органи здатні виконувати свої життєві функції. Правопорушення посягнути на здоров'я людини чи здоров'я населення не може, але може посягнути на суспільні відносини в сфері охорони здоров'я населення. Коли мова йде не про родовий чи видовий об'єкт, на який посягає проступок, а про безпосередній об'єкт посягання, то слід уточнювати групу суспільних відносин, яка страждає в результаті протиправного втручання. На нашу думку, безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого ст. 45 КУпАП «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу», є суспільні відносини щодо профілактики венеричних захворювань;
- ст. 46 КУпАП є суспільні відносини в сфері охорони здоров'я населення, що пов'язані з контактуванням громадян з хворими на венеричну хворобу. На жаль, автори науково-практичних коментарів до безпосереднього об'єкта цього проступку відносять здоров'я населення [63, с. 134; 64, с. 87] і суспільні відносини у сфері охорони здоров'я населення [109; 54]. Тобто знову ж поняття «здоров'я населення» не завжди пов'язане з відповідними суспільними відносинами, а автори науково-

- практичного коментаря КУпАП під редакцією С. В. Петкова оперують видовим об'єктом посягання, а не безпосереднім об'єктом, на який посягає проступок, передбачений ст. 46 КУпАП «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою»;
- ст. 92 КУпАП є суспільні відносини з охорони та використання пам'яток історії і культури. У визначенні безпосереднього об'єкту вказаного проступку висловили однаковість автори всіх науково-практичних коментарів [109, с. 206; 63, с. 238; 64, с. 188];
 - ст. 99 КУпАП є суспільні відносини, які регулюються Правилами охорони електричних мереж. В юридичній літературі науково-практичної спрямованості стосовно безпосереднього об'єкта ст. 99 КУпАП «Порушення Правил охорони електричних мереж» висловлюються різні точки зору. Наприклад, автори коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка називають об'єктом посягання правила, що забезпечують нормальну роботу електричних мереж [63, с. 264], автори коментаря під редакцією Петкова С. В. – Правила охорони електричних мереж, затверджені Постановою КМУ від 4.03.1997 № 209 [109, с. 217], а автори коментаря під редакцією Р. А. Колюжного і А. Т. Комзюка – встановлений порядок охорони електричних мереж [64, с. 201]. Знову ж таки «правила» не можуть бути об'єктом посягання, бо нормативні правила – це загальні вимоги, які містяться в нормативно-правових актах. Проступок посягає не нормативні приписи, а на суспільні відносини, які пов'язані з дотриманням встановлених чинним законодавством правил. Тому вважаємо, що безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого ст. 99 КУпАП, є суспільні відносини, які регулюються Правилами охорони електричних мереж;

- ст. 103-1 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил користування енергією чи газом у побуті. В науково-практичних коментарях безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 103-1 КУпАП «Порушення правил користування енергією чи газом», визначають як відносини з забезпечення дотримання правил користування енергією чи газом у побуті [63, с. 274], як встановлений порядок забезпечення підприємств, установ, організацій та населення електричною та тепловою енергією, а також природним газом [64, с. 206], як встановлений порядок користування електричною та тепловою енергією і природним газом [109, с. 221]. Слово «порядок» ніяк не пов'язано з суспільними відносинами. Якщо звернутися до тлумачного словника української мови, то побачимо, що поняття «порядок» означає: 1) чистоту; 2) звичне або правильне розташування; 3) стан, коли все виконується за певними правилами; 4) державний, суспільний устрій; 5) певну послідовність або черговість [187, с. 705]. Саме тому погоджуємося з авторами науково-практичного коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка в тому, що безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, передбаченого ст. 103-1 КУпАП, є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил користування енергією чи газом у побуті;
- ст. 103-2 КУпАП є суспільні відносини. В науково-практичних коментарях безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 103-2 КУпАП «Пошкодження газопроводів при провадженні робіт», визначають як суспільні відносини у сфері безпеки систем газопостачання [109, с. 221], як безпеку здійснення робіт поблизу газопроводів та їх обладнання [63, с. 277]. Цікаве з цього приводу пропонують визначення безпосереднього об'єкту ст. 103-2 КУпАП Р. А. Колюжний і А. Т. Комзюк

та ін. На їх думку – це безпека та здоров'я громадян, встановлений порядок провадження робіт поблизу газопроводів (крім магістральних) та всі форми власності, яким могло бути спричинено шкоду внаслідок пошкодження газопроводів (крім магістральних) та їх устаткування [64, с. 207].

Можливо автори коментарю намагалися визначити в межах безпосереднього об'єкту адміністративного проступку його різновиди – основний, додатковий і факультативний об'єкти. Наприклад, В. К. Колпаков стосовно цього зазначає, що необхідність такої класифікації виникає тоді, коли один проступок завдає шкоду декільком видам суспільних відносин [71, с. 240].

Але вважаємо, що для такої диференціації безпосереднього об'єкту проступку, підставою повинне бути формулювання диспозиції відповідної статті Особливої частини КУпАП. Якщо ст. 185 КУпАП передбачає відповідальність за «злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку», то відповідно можна говорити про те, що це правопорушення посягає на два об'єкти – суспільні відносини щодо порядку управління та суспільні відносини щодо забезпечення громадського порядку. На жаль, такого не можна сказати про ст. 103-2 КУпАП. Формулювання диспозиції статті дає можливість говорити лише про один безпосередній об'єкт посягання – суспільні відносини у сфері безпеки здійснення робіт поблизу газопроводів (крім магістральних) та їх обладнання;

- ст. 104 КУпАП є суспільні відносини у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. Таку ж позицію висловлюють і автори науково-практичних коментарів [64, с. 208; 109, с. 222];

- ст. 104-1 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил щодо виробництва, заготівлі, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння і садивного матеріалу. В юридичній літературі науково-практичної спрямованості об'єктом адміністративного проступку, передбаченого ст. 104-1 КУпАП «Порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва», називають суспільні відносини у галузі насінництва та розсадництва [64, с. 209; 109, с. 223]. Поняття «ведення насінництва та розсадництва» полягає не тільки в виробництві, заготівлі, пакуванні, маркуванні, затарюванні, зберіганні насіння і садивного матеріалу. Згідно з Законом України «Про насіння і садивний матеріал», категорія «ведення насінництва та розсадництва» охоплює собою виробництво, реалізацію та використання насіння і садивного матеріалу сільськогосподарських, лісових, квітково-декоративних, а також лікарських рослин, на які затверджено державні стандарти [159]. Тому безпосередній об'єкт проступку, що нами аналізується потребує конкретизації;
- ст. 136 КУпАП є суспільні відносини, пов'язані з забезпеченням схоронності вантажів на автотранспорті. В науково-практичних коментарях безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 136 КУпАП «Порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на залізничному, морському, річковому та автомобільному транспорті (за порушення на автотранспорті)», визначають як суспільні відносини у сфері транспорту [64, с. 279; 109, с. 296]. Але запропоноване формулювання більше характеризує родовий або видовий об'єкт адміністративних проступків, що містяться в главі 10 КУпАП, і ніяк не вказує на безпосередній об'єкт посягання. Слушним в цьому сенсі є думка авторів коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколен-

- ка, які визначають безпосередній об'єкт проступку як суспільні відносини, пов'язані зі схоронністю вантажів на транспорті. Але, все ж таки, мова повинна йти про «забезпечення схоронності вантажів на транспорті». У зв'язку з тим, що адміністративні комісії розглядають правопорушення лише на автомобільному транспорті, то безпосереднім об'єктом таких адміністративних проступків будуть виступати суспільні відносини, пов'язані з забезпеченням схоронності вантажів на автотранспорті;
- ст. 138 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення режиму охорони зон магістральних трубопроводів. В науково-практичних коментарях безпосередній об'єкт адміністративного проступку, передбаченого ст. 138 КУпАП «Порушення Правил охорони магістральних трубопроводів», визначають як режим охорони зон магістральних трубопроводів, порушення якого може призвести до пошкодження цих важливих транспортних магістралей і завданню шкоди [63, с.373], як правила охорони магістральних трубопроводів [109, с.297], як суспільні відносини у сфері охорони трубопровідного транспорту [64, с.281]. Поняття «режим охорони» має безліч визначень і, як правило, не пов'язане з суспільними відносинами. Його можна визначити як точно встановлений розпорядок праці охоронців, і як систему правил, заходів, спрямованих на здійснення охорони тощо [187, с.756]. Теж саме стосується і поняття «правила охорони», бо правила, як такі, не можуть бути безпосереднім об'єктом адміністративного проступку. Тому вважаємо, що при характеристиці ст. 138 КУпАП, коректно говорити, безпосереднім об'єктом цього проступку є суспільні відносини з забезпечення режиму охорони зон магістральних трубопроводів;

- ст. 141 КУпАП є суспільні відносини, пов'язані з виконанням вимог законодавства щодо використання смуги відводу автомобільних шляхів і безпеки дорожнього руху. В коментарях до КУпАП безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, передбаченого ст. 141 КУпАП «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів», називають суспільні відносини у сфері охорони і використання земель автомобільного транспорту [109, с. 301; 64, с. 288] та встановлений порядок використання смуги відводу автомобільних шляхів і безпека дорожнього руху [63, с. 380];
- ст. 142 КУпАП є суспільні відносини, пов'язані з виконанням вимог законодавства щодо утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів. Юридична література науково-практичної спрямованості пропонує наступні визначення безпосереднього об'єкта адміністративного проступку, передбаченого ст. 142 КУпАП «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів»: а) порядок охорони автомобільних шляхів і шляхових споруд [63, с. 381]; б) суспільні відносини у сфері охорони і використання земель автомобільного транспорту [109, с. 302; 64, с. 289];
- ст. 149 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил взяття на облік громадян, які потребують покращення житлових умов, зняття з обліку і заселення у встановлені строки жилих будинків і жилих приміщень. В науково-практичних коментарях до безпосереднього об'єкта адміністративного проступку, передбаченого ст. 149 КУпАП «Порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень» відносять суспільні відносини у сфері реалізації громадян прав на житло [109, с. 310; 64, с. 305] та порядок взяття на облік громадян, які потребують по-

кращення житлових умов, зняття з обліку і заселення у встановлені строки жилих будинків і жилих приміщень [63, с. 395]. При цьому слід враховувати, що право громадян на житло реалізується не тільки шляхом взяття на облік громадян, які потребують покращення житлових умов, а і шляхом купівлі-продажу житла чи його оренди тощо. Тому при характеристиці безпосереднього об'єкта проступку слід завжди конкретизувати ту групу суспільних відносин, на яку безпосередньо відбувається протиправний вплив;

- ст. 149-1 КУпАП є суспільні відносини, пов'язані з порядком ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Знову ж таки, в коментарях в якості безпосереднього об'єкта проступку, передбаченого ст. 149-1 КУпАП «Порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов» називається порядок ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [109, с. 311]. Як вже зазначалося, «порядок» не може бути безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, а тому в якості безпосереднього об'єкту слід розглядати суспільні відносини, пов'язані з порядком ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- ст. 150 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил користування жилими приміщеннями, експлуатації жилих приміщень та інженерного обладнання. В коментарях до КУпАП безпосередній об'єкт адміністративного проступку, передбаченого ст. 150 КУпАП «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями» або підміняють видовим об'єктом – суспільні відносини у сфері реалізації прав громадян на житло [64, с. 307; 109, с. 311], або

- ж формулюють через поняття, не пов'язані з суспільними відносинами – встановлений порядок користування жилими приміщеннями, експлуатації жилих приміщень та інженерного обладнання [63, с. 398];
- ст. 151 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил заселення житлового фонду. Відносно безпосереднього об'єкту адміністративного проступку, передбаченого ст. 151 КУпАП «Самоправне зайняття жилого приміщення» в юридичній літературі можна зустріти різноманітні думки: 1) суспільні відносини у сфері реалізації прав громадян на житло [109, с. 312]; 2) суспільні відносини у сфері захисту житлових прав громадян [64, с. 309]; 3) встановлений законодавством порядок заселення житлового фонду і виникаючі звідси житлові правовідносини [63, с. 399];
 - ст. 152 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил щодо чистоти, упорядкованості, налагодженості та зручності побуту в містах та інших населених пунктах. Не відображають, на нашу думку, всієї специфіки безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст. 152 КУпАП «Порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів», запропоновані в існуючих сьогодні науково-практичних коментарях, які, по-перше, не конкретизують сферу суспільних відносин, на яку посягає проступок – «суспільні відносини у сфері благоустрою [109, с. 312], «суспільні відносини у сфері громадського благоустрою» [64, с. 310], по-друге, використовують поняття, які не можуть бути визначені якості безпосередніх об'єктів проступку, – стан чистоти, упорядкованості, налагодженості та зручності побуту в містах та інших населених пунктах [63, с. 400];
 - ч. 1 ст. 154 КУпАП є суспільні відносини, які виникають з приводу тримання собак і кішок між їхніми влас-

- никами й органами, що слідкують за додержанням санітарно-гігієнічних і ветеринарних норм і правил, а також забезпечують безпеку людей. В юридичній літературі науково-практичної спрямованості при характеристиці ч. 1 ст. 154 КУпАП «Порушення правил тримання собак і котів» в основному оперують родовим або видовим об'єктом посягання, наприклад, зазначають, що безпосереднім об'єктом цього проступку є суспільні відносини у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки [64, с.314] чи суспільні відносини у сфері ветеринарної безпеки та охорони здоров'я населення [109, с.316]. В цьому сенсі, більш виваженою є позиція авторів коментарю під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка, які визначають безпосередній об'єкт зазначеного проступку як відносини, що виникають з приводу тримання собак і кішок між їхніми власниками й органами, що слідкують за додержанням санітарно-гігієнічних і ветеринарних норм і правил, а також забезпечують безпеку людей [63, с. 403];
- ст. 155 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, а також громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю. Як вже зазначалося, в коментарях до КУпАП в основному характеризують не безпосередній об'єкт проступку, а називають видовий або родовий об'єкт адміністративних проступків, наприклад, безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, передбаченого ст. 155 КУпАП «Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю» називають суспільні відносини у сфері торгівлі, громадського харчування, послуг та захисту прав споживачів [109, с.317]

- або суспільні відносини у сфері торгівельної діяльності [64, с. 315];
- ст. 155-2 КУпАП є суспільні відносини між продавцем та покупцем (замовником), які побудовані на принципі взаємоповаги та чесності. В коментарях до КУпАП можна зустріти і інші визначення безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст. 155-2 «Обман покупця чи замовника»: а) встановлені законодавством правила торгівлі та надання послуг населенню, а також законні інтереси покупців та замовників [64, с. 320]; б) суспільні відносини у сфері торгівлі, громадського харчування, послуг та захисту прав споживачів [109, с. 319]; в) громадські інтереси у сфері торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування і комунального господарства [63, с. 411]. Взагалі категорія «громадські інтереси» має значення та доречна при дослідженні правового статусу особи, але при визначенні безпосереднього об'єкту посягання вона втрачає сенс;
 - ч. 2 ст. 156 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил у галузі торгівлі алкогольними та слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами. Якщо ж в цілому характеризувати безпосередній об'єкт посягання ст. 156 КУпАП «Порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами», тобто враховуючи всі чотири частини статті, то безпосередній об'єкт посягання можна визначити як суспільні відносини у галузі виробництва і обігу (експорту, імпорту, оптової чи роздрібної торгівлі) тютюнової, алкогольної та спиртовмісної продукції. Хоча в юридичній літературі містяться і інші визначення безпосереднього об'єкта проступку, передбаченого ст. 156 КУпАП [64, с. 322; 109, с. 320; 63, с. 413];
 - ст. 156-1 КУпАП є суспільні відносини у сфері захисту прав споживачів. Така ж думка стосовно безпосеред-

- нього об'єкта проступку, передбаченого ст. 156-1 КУпАП «Порушення законодавства про захист прав споживачів», висловлюється і в юридичній літературі [109, с. 321; 64, с. 326];
- ст. 156-2 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил промислової переробки, зберігання, транспортування або знищення конфіскованих спирту етилового, кон'ячного і плодового, алкогольних напоїв або тютюнових виробів. В коментарях до ст. 156-2 КУпАП «Порушення встановленого порядку промислової переробки, зберігання, транспортування або знищення конфіскованих спирту, алкогольних напоїв чи тютюнових виробів» зустрічаються визначення безпосереднього об'єкту через поняття «встановлений порядок» [63, с. 418] чи за допомогою більш загальної категорії – «суспільні відносини у сфері обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [64, с. 329], що є, на нашу, помилковим підходом при характеристиці безпосереднього об'єкту проступку. Автори ж науково-практичного коментаря під редакцією С. В. Петкова взагалі помилилися, визначаючи об'єктом проступку, передбаченого ст. 156-2 КУпАП, суспільні відносини у сфері торгівлі пивом, алкогольними та слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами, а також суспільні відносини у сфері захисту прав споживачів та охорони здоров'я населення [109, с. 322];
 - ст. 159 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил торгівлі на ринках. При характеристиці безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст. 159 КУпАП «Порушення правил торгівлі на ринках», зазвичай в юридичній літературі підкреслюють, що об'єктом проступку – є суспільні відносини у сфері торгівельної діяльності й захисту прав споживачів [64, с. 330; 109, с. 323]. В. Я. Бондар наголошує на тому, що

об'єктом проступку є, по-перше, нормальна робота ринків – підприємств, функціональним обов'язком яких є забезпечення найбільш сприятливих умов для продажу сільськогосподарської та іншої продукції, а також забезпечення необхідних зручностей для покупки цієї продукції, по-друге, інтереси споживача [63, с.421]. «Нормальна робота» та «інтереси споживача» не є категоріями, які характеризують суспільні відносини, а тому виступати в якості безпосереднього об'єкту не можуть;

- ст. 175-1 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил куріння тютюнових виробів в громадських місцях. Дивує позиція авторів науково-практичних коментарів, які в якості безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст. 175-1 «Куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (за порушення вчиненні у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради)», називають суспільні відносини у сфері охорони здоров'я, забезпечення пожежної безпеки та громадського порядку [109, с. 472; 64, с. 409] чи здоров'я населення [63, с. 545];
- ст. 179 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення громадського порядку на робочому місці. Майже всі науково-практичні коментарі до КУпАП стверджують, що об'єктом проступку, передбаченого ст. 179 КУпАП «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві» є суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку [109, с.476; 63, с.553; 64, с.414]. Але, якщо мова йде про безпосередній об'єкт проступку, і виникає необхідність у конкретизації суспільних відносин, на які посягає проступок, то необхідно більш точно вказувати та називати таку групу суспільних відносин. У зв'язку з цим, пропонуємо в якості безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст.

- 179 КУпАП, розглядати суспільні відносини з забезпечення громадського порядку на робочому місці;
- ст. 180 КУпАП є суспільні відносини у сфері охорони здоров'я підростаючого покоління та належного виховання неповнолітніх з боку осіб, що не є їх батьками чи особами, що їх заміняють. В юридичній літературі безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 180 «Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх заміняють)» визначають як суспільні відносини у сфері охорони здоров'я та громадського порядку [109, с. 476; 64, с. 415]. В кодексі під редакцією А. С. Васильєва та О. І. Миколенка об'єктом проступку називають громадський порядок, здоров'я і моральне виховання підростаючого покоління [63, с. 555];
 - ч. 4 ст. 181 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил в громадських місцях щодо ворожіння. Знову ж дивує позиція авторів науково-практичних коментарів, які одноставно стверджують, що безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого ст. 181 КУпАП «Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях», є суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку [109, с. 477; 64, с. 416; 63, с. 556]. Якщо конкретизувати в цілому безпосередній об'єкт проступку, тобто враховуючи 1, 2 і 4 частини, то таким об'єктом будуть виступати суспільні відносини з забезпечення дотримання правил в громадських місцях щодо азартних ігор та ворожіння;
 - ст. 181-1 КУпАП є суспільні відносини з профілактики та запобігання моральному розбещенню окремих громадян, особливо серед молоді. В науково-практичних коментарях безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 181-1 КУпАП «Заняття проституцією», визначають як суспільні відносини у сфері охорони громад-

- ського порядку та суспільної моралі [109, с.478; 64, с.417; 63, с.557];
- ч. 1 ст. 182 КУпАП є суспільні відносини у сфері захисту населення від шкідливого впливу шуму, а також забезпечення правил додержання тиші. Більшість науковців розглядають безпосередній об'єкт адміністративного проступку, передбаченого ст. 182 «Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях» як суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку [109, с.479; 64, с.418]. Повністю підтримуємо позицію авторів коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка, що безпосереднім об'єктом зазначеного проступку є суспільні відносини у сфері захисту населення від шкідливого впливу шуму, а також забезпечення правил додержання тиші [63, с.559];
 - ст. 183 КУпАП є суспільні відносини у сфері реалізації спеціальними службами своїх повноважень щодо забезпечення швидкої медичної допомоги, громадського порядку і громадської безпеки. В коментарях до КУпАП, на жаль, не конкретизується безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 183 «Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб», а вказується видовий чи родовий об'єкт посягання, притаманний всім проступкам в главі 14 КУпАП, – суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку [109, с.480; 64, с.420; 63, с.560];
 - ст. 185-12 КУпАП є суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням обслуговування об'єктів електроенергетики. Таку ж позицію висловлюють автори коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка [63, с.585], а от інші науковці акцентують увагу на тому, що безпо-

- середнім об'єктом проступку, передбаченого ст. 185-12 «Створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики» є суспільні відносини у сфері управління об'єктами електроенергетики [109, с. 503; 64, с. 437];
- ст. 186 КУпАП є суспільні відносини щодо реалізації фізичними особами своїх прав та захисту прав громадян і організацій. Одностайно в юридичній літературі науково-практичної спрямованості стверджується, що об'єктом проступку, передбаченого ст. 186 «Самоуправство», є суспільні відносини у сфері державного управління [109, с. 504; 64, с. 437; 63, с. 585];
 - ст. 186-1 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил використання державних нагород. Іноді безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 186-1 «Незаконні дії щодо державних нагород», визначається як суспільні відносини у сфері державних нагород, а також у сфері державного управління [109, с. 504] та як суспільні відносини у сфері відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною, а також у сфері державного управління [64, с. 438];
 - ст. 189 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень. Іноді безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 189 «Порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень» є встановлений порядок організації та діяльності штемпельно-граверних майстерень [109, с. 579; 63, с. 650] чи суспільні відносини у сфері поліграфічної діяльності [64, с. 483];
 - ст. 189-1 КУпАП є суспільні відносини у сфері видобутку, виробництва й обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння. Таку ж позицію висловлюють автори коментаря під редакцією

- С. В. Петкова, С. М. Морозова [109, с. 580]. Іноді безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 189-1 КУпАП «Порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння», визначається в юридичній літературі як суспільні відносини у сфері державного регулювання видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння з забезпечення дотримання правил здійснення операцій з дорогоцінними металами і камінням [64, с. 484];
- ст. 196 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил відкриття і функціонування секцій спортивного карате. В юридичній літературі зустрічаються різні точки зору щодо визначення безпосереднього об'єкту проступку, передбаченого ст. 196 КУпАП «Порушення правил навчання карате». Його визначають: а) як суспільні відносини у сфері громадської безпеки та спорту [109, с. 589]; б) як нормальну діяльність фізкультурних і спортивних підприємств, установ і організацій, а також громадський порядок і громадську безпеку [63, с. 671]; в) порядок організації навчання спортивним єдиноборствам [64, с. 499];
 - ст. 212-1 КУпАП є суспільні відносини з забезпечення дотримання правил реєстрації актів цивільного стану. Такий безпосередній об'єкт проступку, передбаченого ст. 212-1 «Повідомлення неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану та несвоєчасна реєстрація народження дитини», передбачається і у науково-практичних коментарях до КУпАП [109, с. 604; 64, с. 529; 64, с. 702].

У зв'язку з тим, що адміністративні комісії вправі розглядати справи з тридцяти восьми видів адміністративних проступків, а також у зв'язку з тим, що розгляд кожного складу адміністративного проступку потребує великого об'єму у змісті наукового дослідження, в наступних підрозділах монографії, ми не будемо висвітлювати сам процес аналізу інформації, отриманої з наукової літератури чи чинного законодавства, а будемо знайомити і надавати результати такої аналітичної роботи. Проведений же вище аналіз безпосередніх об'єктів адміністративних проступків, які розглядаються адміністративними комісіями, був продемонстрований для того, щоб показати яка методика наукового пізнання була використана в монографії.

Аналіз безпосередніх об'єктів адміністративних проступків на основі існуючих науково-практичних коментарів до КУпАП свідчить про наступні недоліки в цій сфері:

- автори коментарів уникають характеристики та визначення безпосереднього об'єкту проступку, обмежуючись назвою видового чи родового об'єкту посягання, який є загальним для групи проступків чи всіх проступків певної глави Особливої частини КУпАП. В кримінальному праві дійсно дуже часто безпосередній об'єкт у декількох злочинах може співпадати, і тоді законодавець акцентує увагу на інших кваліфікуючих ознаках, вдаючись до характеристики особливостей об'єктивної сторони, суб'єкту чи суб'єктивної сторони злочину. В межах адміністративної відповідальності такі випадки є виключенням із правила ніж правилом, а тому кожен адміністративний проступок характеризується своїм специфічним безпосереднім об'єктом, що допомагає його відрізнити від інших споріднених проступків;
- безпосередній об'єкт дуже часто характеризують не через поняття «суспільні відносини», на що вже зверталась увага у попередніх положеннях монографії, а через

безліч понять, які не можуть виступати в якості безпосереднього об'єкту проступку (наприклад, «встановлений порядок», «порядок охорони», «встановлені правила», «безпека здійснення робіт», «здоров'я населення», «режим охорони», «стан чистоти, упорядкованості, налагодженості», «громадські інтереси», «інтереси споживача», «нормальна робота організацій» та ін. Погоджуємося з позицією тих вчених, які при характеристиці безпосереднього об'єкту адміністративного проступку завжди використовують поняття «супільні відносини».

В підрозділі 2.1 монографії зазначалося, що структурно склад адміністративного проступку складається, по-перше, з чотирьох елементів (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), по-друге, з частин, що входять до елементів складу (наприклад, вина, мотив і мета є частинами суб'єктивної сторони проступку) і, по-третє, з ознак частин складу проступку, які надано в Загальній та Особливій частинах Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, прями́й умисел діяння як ознака, що характеризує вину адміністративного проступку).

Отже, об'єкт проступку, як елемент складу адміністративного проступку, містить в собі таку частину як предмет проступку. Тому дуже важливо не ототожнювати поняття «безпосередній об'єкт адміністративного проступку» та «предмет адміністративного проступку». На жаль, в чинному законодавстві ці поняття іноді вживаються як синоніми. Автори монографії на це неодноразово звертали увагу, аналізуючи положення ст. 24 КУпАП. Так, пункт 3 цієї статті оперує поняттям «оплатне вилучення предмета, що виявився знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення», а пункт 4 ст. 24 КУпАП – поняттям «конфіскація предмета, що виявився знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, отри-

маних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення». Таким чином, під безпосереднім об'єктом адміністративного проступку законодавець розуміє елемент матеріального світу. Такий підхід законодавця суперечить загальноприйнятому в науці розумінню безпосереднього об'єкта проступку як суспільних відносин, на які посягає конкретний адміністративний проступок [101, с. 334]. Тобто законодавець ставить знак рівності між поняттями «безпосередній об'єкт адміністративного проступку» і «предмет адміністративного проступку», що не сприяє розвитку науки адміністративного права в цілому та законодавства про адміністративну відповідальність, зокрема.

Цікаву думку з приводу розуміння предмета правопорушення (злочину, адміністративного проступку) запропонував Є. В. Лащук. Предметом правопорушення, на його думку, є матеріальні блага (позитивні цінності) і матеріальні антиблага (негативні цінності). До перших належать, зокрема, предмети, що не вилучені з цивільного обороту (наприклад, транспортний засіб) або предмети, що є обмежено оборотоздатними (зокрема, банківська інформація). Матеріальні антиблага – це матеріальні цінності, що вилучені з цивільного обороту (наприклад, підроблені документи на переказ, платіжні картки чи інші засоби доступу до банківських рахунків і ін.) [90, с. 4 – 6].

Запропонований Є. В. Лащуком підхід щодо розуміння предмету правопорушення дозволяє, з одного боку, пов'язувати предмет правопорушення виключно з матеріальними цінностями, а, з другого, розширити предмет правопорушення не зводячи його лише до матеріальних речей. Так, він пропонує, виділяти фізичну, соціальну та юридичну ознаки предмета правопорушення. Фізична ознака вказує на матеріальність предмета правопорушення. Матеріальними (фізичними) є цінності, що можуть сприйматися органами чуття людини або спеціальними технічними засобами. Не можуть бути предметом правопорушення певні права, соціальні норми, гідність,

ідеї, поняття та інші нематеріальні утворення. І, навпаки, предметом правопорушення є, зокрема, інформація, електрична, теплова та інші види енергії, органи або тканини людини, кров людини [192, с. 79; 90, с. 4 – 9].

Соціальна ознака характеризує предмет правопорушення як цінність – те, що оцінюється, тобто включено у систему відносин між людьми. Ціннісну ознаку предмета часто визначає вартість останнього (наприклад, незначні розміри викраденого) або соціальне значення предмета (зокрема, особливо важливі документи).

Юридичну ознаку предмета правопорушення визначають: наявність протиправних діянь, вчинених з приводу відповідних матеріальних цінностей та (або) спрямованих безпосередньо на них; підпорядкованість предмета об'єкту правопорушення; суб'єктивне ставлення правопорушника до предмета (бажання вплинути на нього певним чином); нормативна форма визначення предмета (як саме – безпосередньо чи опосередковано предмет правопорушення визначений у правовій нормі) та факультативність (предмет не є обов'язковим для всіх складів правопорушення).

Запропонована Є. В. Лащуком концепція предмета правопорушення, дає можливість визначити предмет адміністративних проступків, як упредметнений елемент матеріального світу (тобто цінності, що можуть сприйматися органами чуття людини або спеціальними технічними засобами), впливаючи на який особа посягає на безпосередній об'єкт адміністративного проступку. Предмет як факультативний елемент об'єкта адміністративного проступку не завжди закріплюється в диспозиції статті, що встановлює адміністративний проступок та відповідальність за його вчинення.

Із тридцяти восьми складів адміністративних проступків, що вправі розглядати адміністративні комісії, досить велика частина закріплює предмет проступку в якості обов'язкової ознаки.

Наприклад, науковці, що працюють в сфері адміністративної відповідальності, та приймали участь у коментуванні положень КУпАП звернули увагу лише на п'ять складів адміністративних проступків, в яких, на їх думку слід виділяти предмет проступку, як обов'язкову ознаку.

Предметом адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, можуть виступати:

- об'єкти культурної спадщини (ст. 92 КУпАП) [109, с. 206]. Іноді в якості предмету цього проступку називають пам'ятки історії та культури [64, с. 188];
- електрична і теплова енергія, природний газ (ст. 103–1 КУпАП) [109, с. 221];
- насіння, тобто генеративні та вегетативні органи рослин, які використовуються для відтворення, — сорти, тобто зерно, саджанці, цибулини, живці, коренеплоди, меристема тощо (ст. 104-1 КУпАП) [63, с. 281];
- магістральні трубопроводи (ст. 138 КУпАП) [109, с. 297];
- не зайняті, так і заселені жилі будови (індивідуальний будинок, квартира, їхні складові частини, що використовуються для зберігання майна, відпочинку, задоволення інших потреб людей тощо) (ст. 151 КУпАП) [63, с. 399].

При цьому, хочемо звернути увагу, що наведені вище положення – результат пошуку у трьох науково-практичних коментарях до КУпАП. Тобто в одному коментарі звертається увага на предмет проступку і він називається в якості обов'язкової ознаки, а в другому він ігнорується.

Вважаємо, що складів адміністративних проступків, де предмет виступає в якості обов'язкової ознаки набагато більше.

Так, ст. 92 КУпАП встановлює відповідальність за проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, за здійснення написів, позначок на ній без дозволу відповідного органу охорони культурної

спадщини. Отже, об'єкт культурної спадщини буде виступати предметом адміністративного проступку.

Закон України «Про охорону культурної спадщини» [161] закріплює, що об'єкт культурної спадщини – визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність.

До об'єктів культурної спадщини відносяться:

а) археологічні – рештки життєдіяльності людини (нерухомі об'єкти культурної спадщини: городища, кургани, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, виробництв, іригаційних споруд, шляхів, могильники, культові місця та споруди, їх залишки чи руїни, мегаліти, печери, наскельні зображення, ділянки історичного культурного шару, поля давніх битв, а також пов'язані з ними рухомі предмети), що містяться під земною поверхнею та під водою і є невідтворним джерелом інформації про зародження і розвиток цивілізації;

б) історичні – будинки, споруди, їх комплекси (ансамблі), окремі поховання та некрополі, місця масових поховань померлих та померлих (загиблих) військовослужбовців (у тому числі іноземців), які загинули у війнах, внаслідок депортації та політичних репресій на території України, місця бойових дій, місця загибелі бойових кораблів, морських та річкових суден, у тому числі із залишками бойової техніки, озброєння, амуніції тощо, визначні місця, пов'язані з важливими історичними подіями, з життям та діяльністю відомих осіб, культурою та побутом народів;

в) об'єкти монументального мистецтва – твори образотворчого мистецтва: як самостійні (окремі), так і ті, що пов'язані з архітектурними, археологічними чи іншими пам'ятками або з утворюваними ними комплексами (ансамблями); об'єкти архітектури – окремі будівлі, архітектурні споруди, що повністю або частково збереглися в автентичному стані і характеризуються відзнаками певної культури, епохи, певних стилів, традицій, будівельних технологій або є творами відомих авторів;

г) об'єкти містобудування – історично сформовані центри населених місць, вулиці, квартали, площі, комплекси (ансамблі) зі збереженою планувальною і просторовою структурою та історичною забудовою, у тому числі поєднаною з ландшафтом, залишки давнього розпланування та забудови, що є носіями певних містобудівних ідей;

д) об'єкти садово-паркового мистецтва – поєднання паркового будівництва з природними або створеними людиною ландшафтами; ландшафтні – природні території, які мають історичну цінність;

е) об'єкти науки і техніки – унікальні промислові, виробничі, науково-виробничі, інженерні, інженерно-транспортні, видобувні об'єкти, що визначають рівень розвитку науки і техніки певної епохи, певних наукових напрямів або промислових галузей (ч. 2 ст. 2 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Ст. 99 КУпАП в якості предмету адміністративного проступку закріплює електричні мережі. Згідно з Правилами охорони електричних мереж, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 р. № 209 [136], електричні мережі – це трансформаторні підстанції, розподільні пункти і пристрої, струмопроводи, повітряні лінії електропередачі, підземні і підводні кабельні лінії електропередачі та споруди, які до них належать.

Газ, електрична та теплова енергії, а також прилади їх обліку є предметом адміністративного проступку, передбаченого

ст. 103-1 КУпАП. Так, Закон «Про засади функціонування ринку природного газу» визначає природний газ, нафтовий (попутний) газ, газ (метан) вугільних родовищ та газ сланцевих товщ як корисну копалину, яка є сумішшю вуглеводнів та не вуглеводневих компонентів, перебуває у газоподібному стані за стандартних умов (тиск – 760 мм ртутного стовпа і температура – 20 °С) і є товарною продукцією [152].

Правила користування електричною енергією, затверджені Постановою НКРЕ від 31.07.96 за № 28 (у редакції постанови НКРЕ від 04.02.2010 за № 105) [135], розрізняють два види електричної енергії – електрична енергія (активна) і електрична енергія (реактивна). Електрична енергія (активна) – енергоносіє, який виступає на ринку як товар, що відрізняється від інших товарів особливими споживчими якостями та фізико-технічними характеристиками (одночасність виробництва та споживання, неможливість складування, повернення, переадресування), які визначають необхідність регулювання та регламентації використання цього товару. Електрична енергія (реактивна) – технологічно шкідлива циркуляція електричної енергії між джерелами електропостачання та приймачами змінного електричного струму, викликана електромагнітною незбалансованістю електроустановок. У контексті ст. 103-1 КУпАП мова йде безпосередньо про активну електричну енергію.

Теплова енергія згідно Закону України «Про теплопостачання» – це товарна продукція, що виробляється на об'єктах сфери теплопостачання для опалення, підігріву питної води, інших господарських і технологічних потреб споживачів, призначена для купівлі-продажу [165].

Прилади обліку електричної та теплової енергії – це прилад комерційного обліку електричної чи теплової енергії – засіб вимірювальної техніки, що має нормовані метрологічні характеристики і тип якого занесений до Державного реєстру засобів вимірювальної техніки, на основі показань якого визначається обсяг спожитої електричної чи теплової енергії.

Предметом посягання адміністративних проступків, передбачених ст. 104-1, є насіння і садивний матеріал. У відповідності до положень Закону України «Про насіння і садивний матеріал» [159] насіння – це органи рослин, які використовуються для розмноження, а садивний (посадковий) матеріал – це рослини та їх частини, що вважаються придатними для відтворення цілісних рослин. У зв'язку з цим, порушення правил зберігання, заготівлі, маркування, затарювання і введення в оборот насіння може мати серйозні негативні наслідки для всієї системи відносин насінництва як комплексу взаємозалежних організаційних, наукових і агротехнічних заходів, що спрямовані на забезпечення виробництва, реалізації та використання насінного і посадкового матеріалу сільськогосподарських, декоративних, лікувальних і лісових культур.

До предметів адміністративного проступку, передбаченого ст. 136 КУпАП, відносяться: вантажні автомобільні станції, пломби і запірні пристрої автомобілів і автомобільних причепів. Відповідно до положень Закону «Про автомобільний транспорт» вантажна автомобільна станція – це комплекс будівель, споруд, призначених для виконання вантажних, господарських робіт з вантажами та надання транспортно-експедиційних послуг перевізникам [139]. Пломби і запірні пристрої автомобілів і автомобільних причепів – це устрої, які призначені для пломбування рухомого складу автомобілів і автомобільних причепів.

Земельні ділянки, що відносяться до смуги відводу автомобільного шляху, можна розглядати як предмет адміністративного проступку, передбаченого ст. 141 КУпАП. Згідно з Законом «Про автомобільні дороги» [140] смуга відведення – це земельні ділянки, що надаються в установленому порядку для розміщення автомобільної дороги. Складовими автомобільної дороги загального користування у межах смуги відведення є: земляне полотно, проїзна частина, дорожнє покриття, смуга руху, споруди дорожнього водовідводу, штучні споруди, інже-

нерне облаштування: спеціальні споруди та засоби, призначені для забезпечення безпечних та зручних умов руху (освітлення, технологічного зв'язку, вимірювання вагових і габаритних параметрів транспортних засобів, примусового зниження швидкості руху), об'єкти дорожнього сервісу та архітектурне облаштування: архітектурні споруди та декоративні насадження, що призначені для забезпечення естетичного вигляду автомобільних доріг; технічні засоби організації дорожнього руху, автопавільйони, лінійні споруди і комплекси, що забезпечують функціонування і збереження доріг; елементи санітарного облаштування; зелені насадження.

Жилі будинки і жилі приміщення, їх обладнання та об'єкти благоустрою є предметом адміністративного проступку, що передбачений ст. 150 КУпАП. Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій, затверджені Наказом Держжитлокомунгоспу України від 17.05.2005 № 76 [138] визначають, що жилий будинок – це будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного в ній проживання. Жиле приміщення – це опалюване приміщення, розташоване у наземному поверсі, призначене для цілорічного проживання і яке відповідає санітарно-гігієнічним вимогам щодо мікроклімату і повітряного середовища, природного освітлення, допустимих рівнів нормованих параметрів відносно шуму, вібрації, ультразвуку та інфразвуку, електричних та електромагнітних полів та іонізованого випромінювання.

Згідно з положеннями Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів, затвердженого Наказом Держжитлокомунгоспу України від 33.09.2003 р. [134] до об'єктів благоустрою населених пунктів належать: 1) території загального користування: а) парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, істо-

ричні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; б) пам'ятки культурної та історичної спадщини; в) майдани, площі, бульвари, проспекти; г) вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; г) пляжі; д) кладовища та інші території загального користування; 2) прибудинкові території; 3) території будівель та споруд інженерного захисту територій; 4) також інші території в межах населеного пункту.

Жилі приміщення також є предметом адміністративного проступку, передбаченого ст. 151 КУпАП. При чому предметом проступку можуть бути як не зайняті, так і заселені жилі будови (індивідуальний будинок, квартира, їхні складові частини, використовувані для зберігання майна, відпочинку, задоволення інших потреб людей тощо) [63, с. 399].

Земельні ділянки, які розташовані у межах охоронних зон магістральних трубопроводів, лінійна частина та інші складові магістральних трубопроводів є предметом проступку, передбаченого ст. 138 КУпАП. Згідно з Правилами охорони магістральних трубопроводів, затверджених постановою КМ України від 16 листопада 2002 р. [137] на земельних ділянках, розташованих у межах охоронних зон, забороняється: споруджувати житлові, громадські та дачні будинки; розміщувати автозаправні та автогазозаправні станції і склади пально-мастильних матеріалів; будувати гаражі та автостоянки, садові та дачно-садові споруди, автомобільні дороги I – V категорії та залізниці; влаштовувати звалища, виливати розчини кислот, солей та лугів, що спричиняють корозію; розміщувати спортивні майданчики, стадіони, ринки, зупинки громадського транспорту, організовувати заходи, пов'язані з масовим скупченням людей; кидати у річках і водоймах якорі, проходити із закинутими якорями, ланцюгами, лотами, волокушами і тралами; будувати огорожі для відокремлення приватних земельних ділянок, лісових масивів, садів, виноградників тощо; зберігати сіно і солому, розбивати польові стани і табори для

худоби, розмішувати пересувні та стаціонарні пасіки; розбирати і руйнувати водопропускні, берегоукріплювальні, земляні та інші споруди, що захищають об'єкти магістрального трубопроводного транспорту від руйнування, а прилеглу територію і навколишню місцевість – від аварійного розливання продукту, який транспортується магістральним трубопроводом; перемішувати та руйнувати знаки закріплення магістральних трубопроводів на місцевості, пошкоджувати або руйнувати лінійну частину цих трубопроводів, засоби електрохімічного захисту від корозії, кранове обладнання, засоби технологічного зв'язку і лінійної телемеханіки, інші складові магістральних трубопроводів; відчиняти люки, хвіртки і двері необслуговуваних підсилюючих пунктів кабельного зв'язку, загорож вузлів лінійної арматури, станцій катодного і дренажного захисту, лінійних і оглядових колодязів та інших лінійних споруд, відкривати і закривати запірну арматуру, вимикати і вмикати засоби зв'язку, енергозабезпечення і телемеханіки магістральних трубопроводів; розводити вогонь і розмішувати відкриті або закриті джерела вогню.

Державні нагороди є предметом адміністративного проступку, передбаченого ст. 186-1 КУпАП. Закон «Про державні нагороди України» [150] закріплює, що Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Згідно ст. 3 Закону до державних нагород відносяться: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака.

Предметом адміністративного проступку, передбаченого ст. 189-1 КУпАП виступають дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення та напівдорогоцінне каміння.

Закон України від 18 листопада 1997 року «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» [149] та Інструкція про порядок одержання, використання, обліку та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, затверджена наказом Міністерства фінансів України 06.04.98 № 84 [47] дають наступні визначення:

а) дорогоцінні метали – золото, срібло, платина і метали платинової групи (паладій, іридій, родій, осмій, рутеній) у будь-якому вигляді та стані (сировина, сплави, напівфабрикати, промислові продукти, хімічні сполуки, вироби, відходи, брухт тощо);

б) дорогоцінне каміння – природні та штучні (синтетичні) мінерали в сировині, необробленому та обробленому вигляді (виробах):

- першого порядку – алмаз, рубін, сапфір синій, смарагд, олександрит;
- другого порядку – демантоїд, евклаз, жадеїт (імперіал), сапфір рожевий та жовтий, опал благородний чорний, шпінель благородна;
- третього порядку – аквамарин, берил, кордієрит, опал благородний білий та вогняний, танзаніт, топаз рожевий, турмалін, хризоберил, хризоліт, цаворіт, циркон, шпінель;
- четвертого порядку – адуляр, аксиніт, альмандин, амеліт, гесоніт, grosular, данбурит, діоптаз, кварц димчастий, кварц рожевий, кліногуміт, кристаль гірський, кунцит, моріон, піроп, родоліт, скаполіт, спесартин, сподумен, топаз блакитний, винний та безколірний, фенакіт, фероортотлаз, хризопраз, хромдіюксид, цитрин;

в) дорогоцінне каміння органогенного утворення – перли і бурштин у сировині, необробленому та обробленому вигляді;

г) напівдорогоцінне каміння – природні та штучні (синтетичні) мінерали, органогенні утворення та гірські породи в сировині, необробленому та обробленому вигляді (виробах):

- першого порядку – бірюза, жадеїт, лазурит, малахіт, молдавіт, нефрит, тигрове та кошаче око, хауліт, хризосола, цоїзит, чароїт;
- другого порядку – агат, амазоніт, гагат, гематит, дерево скам'яніле, джеспіліт, егіриніт, епідозит, кахолонг, кварцит кольоровий, креміль кольоровий, онікс мармуровий, опал, пегматит, пірофіліт, родоніт, сердолік, серпентиніт, скарни кольорові, содаліт, халцедон, шпати іризуючі й польові, яшма.

Отже, в якості предмета адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, можуть виступати:

- об'єкти культурної спадщини (ст. 92 КУпАП);
- електричні мережі (ст. 99 КУпАП);
- газ, електрична та теплова енергії, а також прилади їх обліку (ст. 103-1 КУпАП);
- насіння і садивний матеріал (ст. 104-1 КУпАП);
- вантажні автомобільні станції, пломби і запірні пристрої автомобілів і автомобільних причепів (ст. 136 КУпАП);
- земельні ділянки, що відносяться до смуги відводу автомобільного шляху (ст. 141 КУпАП);
- жилі будинки і жилі приміщення, їх обладнання та об'єкти благоустрою (ст. 150 КУпАП);
- жилі приміщення (ст. 151 КУпАП);
- земельні ділянки, які розташовані у межах охоронних зон магістральних трубопроводів, лінійна частина та інші складові магістральних трубопроводів (ст. 138 КУпАП);
- державні нагороди (ст. 186-1 КУпАП);
- дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення та напівдорогоцінне каміння (ст. 189-1 КУпАП).

Визначення безпосереднього об'єкту адміністративного проступку є важливим не тільки для кваліфікації протиправно-

го діяння, а й для підвищення якості діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, до яких відносяться і адміністративні комісії. Адже визначення сфери суспільних відносин, на які посягає конкретне правопорушення, допомагає визначитись з колом тих нормативно-правових актів, що в даній сфері є обов'язковими для виконання.

2.3. Об'єктивна сторона адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії

Об'єктивна сторона – один з чотирьох обов'язкових елементів складу адміністративного проступку. Якщо в цілому характеризувати значення об'єктивної сторони в структурі елементів складу адміністративного проступку, то можна виділити такі її особливості: по-перше, об'єктивна сторона визначає, в чому полягає проступок, яким чином його скоєно, в яких умовах, місці, часі, обставині він протікає, за допомогою яких засобів і знарядь вчинюється; по-друге, об'єктивна сторона є важливим показником ступеня суспільної небезпеки адміністративного проступку та визначає характер заподіяної шкоди об'єктові адміністративно-правової охорони; по-третє, об'єктивна сторона має важливе значення для правильної кваліфікації адміністративного проступку; по-четверте, врахування ознак об'єктивної сторони дає змогу органу адміністративної юрисдикції, в тому числі і адміністративній комісії, в кожному конкретному випадку правильно визначити ступінь суспільної небезпеки діяння і відповідно до цього призначити стягнення.

Традиційно в юридичній літературі зазначають, що об'єктивну сторону як елемент складу адміністративного проступку характеризують такі ознаки (частини): суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між суспільно небезпечним діянням і суспільно небезпечними наслідками, місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя й засоби вчинення злочину [182, с. 33; 170,

с. 12 – 16; 1, с. 35 – 37; 69, с. 56 – 63; 101, с. 45]. Ці ознаки (частини) виділяють як найбільш загальні при характеристиці зовнішнього прояву суспільно небезпечного посягання.

У зв'язку з цим, доречними є слова російського вченого О. М. Трайніна який зазначав, що конкретний прояв того чи іншого акту протиправної поведінки неоднозначний і дуже різноманітний, а вичерпний перелік його об'єктивних ознак просто не можна навести через їх значну чисельність [188, с. 69].

Суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність) є найважливішою й обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного проступку. При описі ознак об'єктивної сторони складу адміністративного проступку законодавець у всіх випадках для характеристики суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності) обирає найбільш загальний термін, який охоплює будь-яку можливу дію або бездіяльність, потенційно здатну заподіяти шкоду об'єктові адміністративно-правової охорони. Саме по зовнішній, об'єктивній стороні найчастіше і відбувається відмежування одного складу адміністративного проступку від іншого, оскільки посягання на той самий предмет проступку може бути вчинено різними за своїм характером діями. Діяння проявляється у двох формах – дії та бездіяльності [101, с. 45]

Адміністративні проступки, які розглядаються адміністративними комісіями, вчиняються в основному, у формі дії. Наприклад, самоправне зайняття жилого приміщення (ст. 151 КУпАП) чи обман покупця (ст. 155-2 КУпАП) можна вчинити виключно у формі дії. Суттєвою перешкодою при визначенні форми діяння є використана в статтях Особливої частини КУпАП законодавча техніка. Якщо подивитись на формулювання в статтях Кодексу об'єктивної сторони адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративна комісія, то помітимо, що:

1) більшість статей КУпАП характеризують об'єктивну сторону проступку як «порушення встановлених правил» або

«порушення інших встановлених правил» (наприклад, ст.ст. 99, 103-1, 104-1, 138, 142, 159 та ін.). Визначати в чому ж полягає таке порушення правил доводиться шляхом дослідження законів і підзаконних актів, в яких відповідні правила закріплюються. Справа в тому, що «порушення встановлених правил» іноді може проявлятися як у формі дії (вчинення заборонених законодавством дій), так і у формі бездіяльності (не вчинення обов'язкових, законодавчо визначених дій). Наприклад, до адміністративної відповідальності згідно ст. 152 КУпАП можна притягнути і особу, яка вчинила проступок у формі дії (викинула сміття з балкону) і посадову особу, яка вчинила проступок у формі бездіяльності (допустила самовільне розміщення гаражів на підвідомчій території без відповідного дозволу органів місцевого самоуправління);

2) в статтях КУпАП використовуються поняття, які можуть характеризувати протиправне діяння і як дію, і як бездіяльність, наприклад, «ухилення» чи «приховування». Так, ст. 46 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою. Поняття «приховування» в юридичній літературі розглядається, в основному, як комплекс активних «дій» правопорушника з метою нерозповсюдження інформації, що її компрометує. Автори ж науково-практичного коментаря до КУпАП під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенка зазначають, що частіше за все приховування джерела зараження характеризується бездіяльністю правопорушника [63, с. 134].

Серед адміністративних проступків, які розглядаються адміністративними комісіями, лише одне правопорушення вчиняється виключно у формі бездіяльності – «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу» (ст. 45 КУпАП). Об'єктивна сторона цього проступку полягає в неприбутті або відмові особи прийти до спеціальної медичної установи для обстеження чи лікування [64, с. 84].

У часовому аспекті діяння може бути одномоментним (чітко визначено момент його вчинення) і розтягнутим у часі (порушення триває довгий час до моменту його виявлення). Серед адміністративних проступків, які розглядаються адміністративними комісіями, можна виділити ті, що вчиняються як одномоментне діяння (ст.ст. 155-2, 175-1, 179, 180, 181 КУпАП), так і ті, що розтягнуті у часі (ч. 1 ст. 154 КУпАП, ст.ст. 152, 156-2, 159, 182 КУпАП).

В юридичній літературі виділяють прості та складні протиправні діяння [69, с.56 – 57]. Просте діяння являє собою єдину дію або короткочасну бездіяльність, наприклад, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП). Більшість адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, відносяться до складних протиправних діянь, які, в свою чергу, поділяються на такі, що складаються з альтернативних дій, і на збірні діяння. Для складу проступку, який складається з альтернативних дій, не має значення вчинена одна дія, дві, або всі разом. При цьому особа не вчинює нового проступку. Наприклад, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (ст. 179 КУпАП). Якщо громадянин розпиває спиртні напої на робочому місці, а потім перебуває на робочому місці в нетверезому стані, то він чинить один, а не два проступки.

Зібраний склад адміністративного проступку – це склад, який зібраний з різних порушень, що існують самостійно, але законодавець розглядає такі діяння як один проступок. Підставою для цього є те, що вони тотожні і цілком збігаються з юридичними ознаками складу. Наприклад, до збірних адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, відносяться: порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини (ст. 92 КУпАП); порушення правил тримання собак і котів (ст. 154 КУпАП); порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами (ст. 156 КУпАП) та ін.

Залежно від способу здійснення впливу на об'єкт посягання, дії поділяються на фізичні та інформаційні.

Так, фізичні дії пов'язані із застосуванням фізичної (мускульної) сили. Дуже часто даний вид дій призводить до знищення, пошкодження, переміщення тощо предметів адміністративного проступку, чим спричиняється шкода об'єкту (наприклад, пошкодження пломб і запірних пристроїв автомобілів та автомобільних причепів – ст. 136 КУпАП, знімання дерну і виймання ґрунту у смузі відводу автомобільного шляху – ст. 141 КУпАП і ін.).

Інформаційні дії служать для передачі відомостей, інформації. Ці дії можуть і, як правило, найчастіше вчиняються за допомогою мови (вербально). Деякі адміністративні проступки можуть бути здійснені виключно за допомогою вчинення інформаційних дій (наприклад, публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України погроза вбивством – ст. 185-7 тощо). Однак, інформаційні дії можуть бути вчинені не обов'язково вербально, а й за допомогою застосування мускульної сили – через здійснення відповідних жестів, рухів, які є носіями відповідної інформації. В якості інформаційних дій вчиняється адміністративний проступок, передбачений ст. 155-2 КУпАП «Обман покупця».

Стосовно поняття «суспільно небезпечні наслідки» в юридичній літературі думки науковців різняться. Одні автори широко трактують суспільно небезпечні наслідки, розглядаючи з їх допомогою таку властивість адміністративних проступків, як суспільна небезпека. Інші розглядають це поняття більш вузько, пов'язуючи його тільки з матеріальними складами адміністративних проступків. Не будемо поглиблюватись у дискусію науковців щодо суспільно небезпечних наслідків адміністративного проступку. Лише зазначимо, що повністю погоджуємося з тими авторами, які пропонують розрізняти два поняття «наслідки адміністративних проступків» (шкода, яка

заподіяна проступком) та «суспільно небезпечні наслідки». Перші розглядаються нами як невід’ємна властивість суспільної небезпеки адміністративного проступку, а другі – як наслідки адміністративного проступку, що закріплені в диспозиції статей Особливої частини КУпАП або випливають з її змісту, мають значення для визнання діяння протиправним і подальшої його кваліфікації [104, с. 10]. Такий підхід щодо визначення суспільно небезпечних наслідків дає можливість провести чітку межу між наслідками правопорушень (тобто негативними наслідками, які завжди настають при вчиненні правопорушення) і суспільно небезпечними наслідками (тобто шкодою, яка є обов’язковою для визнання діяння протиправним та його кваліфікації, і яка передбачена в диспозиції статті Особливої частини КУпАП).

У юридичній літературі представлені різні класифікації наслідків адміністративних проступків в залежності від підстав класифікації. Розглянемо основні із них.

В залежності від характеру й обсягу шкоди, заподіяної об’єктові, можуть бути розділені на наслідки у вигляді реальної шкоди і на наслідки у вигляді створення загрози (небезпеки) заподіяння шкоди [193, с. 232].

Велика кількість адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, завдають реальної шкоди. Так, порушення затверджених Кабінетом Міністрів України Правил охорони електричних мереж, що спричинило пошкодження електричних мереж або заподіяння іншої шкоди (ст. 99 КУпАП) або пошкодження приладів з метою самовільного використання електричної та теплової енергії (ст. 103-1 КУпАП) своїм наслідком мають конкретну і реальну шкоду, яка заподіюється об’єктові адміністративного проступку.

Разом з тим, чинне законодавство про адміністративну відповідальність в деяких випадках встановлює відповідальність за діяння, які не заподіюють реальну шкоду, але створюють реальну загрозу заподіяння такої шкоди. Наприклад, у ст. 99 КУ-

пАП передбачена відповідальність за порушення Правил охорони електричних мереж, затверджених Кабінетом Міністрів України, яке могло спричинити перерву в забезпеченні споживачів електричною енергією.

Об'єктивна сторона деяких адміністративних проступків побудована таким чином, що сама протиправна дія вказує на настання наслідків матеріального характеру, але кваліфікаційною ознакою все ж таки слід вважати не самі негативні наслідки правопорушення, а способи його вчинення [63, с. 279]. Наприклад, ст. 103-1 КУпАП передбачає відповідальність за самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове). А ст. 141 КУпАП передбачає відповідальність за розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту у смузї відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями, а також звалювання снігу і сміття у такій смузї, скидання каналізаційних, промислових, меліоративних і стічних вод у систему шляхового водовідводу.

Нагальною проблемою в правотворчій діяльності є використання термінології в Особливій частині КУпАП. У зв'язку з тим, що суспільно небезпечні наслідки не можуть описуватися в нормах Загальної частини КУпАП, вказівка на цю ознаку подається у нормах Особливої частини КУпАП. Але для характеристики суспільно небезпечних наслідків законодавець використовує різні терміни і словосполучення: «шкода», «загибель чи каліцтво тварин», «значна шкода», «істотна шкода», «пошкодження транспортних засобів», «шкода здоров'ю людей» тощо. Вживання зазначених термінів і словосполучень у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП завжди означає, що заподіяна проступком шкода є обов'язковою ознакою складів цих правопорушень, і в кожному конкретному випадку необхідно встановити, чи адміністративний проступок заподіяв саме таку шкоду, яка передбачена у законі.

Механізм заподіяння суспільно небезпечних наслідків у адміністративних проступках, що розглядаються адміністративними комісіями, позначається наступними термінами:

1) спричинило перерву в забезпеченні споживачів електричною енергією (ст. 99 КУпАП);

2) могло спричинити перерву в забезпеченні споживачів електричною енергією (ст. 99 КУпАП);

3) спричинило пошкодження електричних мереж або заподіяння іншої шкоди (ст. 99 КУпАП);

4) пошкодження приладів обліку (ст. 103-1 КУпАП);

5) не завдало значної шкоди (ст. 103-1 КУпАП);

6) пошкодження пломб і запірних пристроїв автомобілів і автомобільних причепів (ст. 136 КУпАП);

7) розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту у смузі відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями (ст. 141 КУпАП);

8) псування жилих будинків, жилих приміщень, їх обладнання та об'єктів благоустрою (ст. 150 КУпАП);

9) матеріальна шкода не перевищує три неоподатковуваних мінімуми доходів громадян (ст. 155-2 КУпАП);

Іноді законодавець вказує на відсутність суспільно небезпечних наслідків, як на обов'язкову ознаку адміністративного проступку:

1) не зашкодило життю, здоров'ю та майну споживача (ст. 156-1 КУпАП);

2) не завдало істотної шкоди громадянам або державним чи громадським організаціям (ст. 186 КУпАП).

Співвідношення протиправного діяння і заподіюваної ним шкоди обов'язково слід відслідковувати шляхом аналізу причинного зв'язку між ними. Наприклад, при порушенні Правил охорони електричних мереж (ст. 99 КУпАП), яке призвело до виникнення перерви в забезпеченні споживачів електричною енергією, суб'єкту адміністративного розслідування і суб'єкту, який розглядає справу по суті, важливо встановити, що пере-

рва в забезпеченні споживачів електричною енергією виникла саме в результаті протиправних дій особи, а не в результаті аварії чи стихійного лиха.

Місце, час, спосіб, обстановка, засоби і знаряддя вчинення адміністративного проступку є факультативними ознаками (частинами) складу адміністративного проступку, але іноді вони включаються законодавцем в конструкцію тієї чи іншої правової норми і набувають кваліфікуючого значення [87, с. 335].

Місце – це описана в законі конкретна територія, на якій відбувається правопорушення [101, с. 46]. Місце як обов'язкова ознака адміністративних проступків іноді закріплюється в статтях КУпАП. Аналіз адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, дає можливість встановити, що місце як обов'язкова ознака фігурує у вигляді:

– поля (наприклад, потрава посівів у полі – ст. 104 КУпАП);

– смуги відводу автомобільного шляху та ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів (наприклад, розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту у смугі відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями – ст. 141 КУпАП; порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів – ст. 142 КУпАП);

– місця, в якому законодавством або рішенням органів місцевого самоврядування заборонено вчиняти певні дії (наприклад, тримання собак і котів у місцях, де це заборонено відповідними правилами, або вигулювання собак без повідків і намордників у невідведених для цього місцях – ч. 1 ст. 154 КУпАП; торгівля пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями або тютюновими виробами в приміщеннях або на територіях і місцях, заборонених законом чи рішенням відповідного органу місцевого самоврядування – ч. 2 ст. 156 КУпАП; куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом або

рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради – ст. 175-1 КУпАП;

– громадського місця (наприклад, приведення собак в громадські місця або вигулювання собак без повідків і намордників – ч. 1 ст. 154 КУпАП;

– робочого місця, приміщення і території підприємств, установ, організацій (наприклад, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві – ч. ст. 179 КУпАП);

Діяння з ознаками адміністративного проступку існують у часі. Коли виникає необхідність ввести час до складу проступку як обов'язкову ознаку, законодавець враховує форму діяння. Якщо йдеться про діяння у формі дії, то ознака часу – момент вчинення проступку, якщо ж йдеться про діяння у формі бездіяльності, то ознака часу – термін, якийсь заздалегідь обумовлений період, після якого бездіяльність стає проступком [69, с. 59]. Наприклад, ст. 155-2 КУпАП встановлює відповідальність за обман працівниками торгівлі покупця чи замовника під час реалізації товарів, виконання робіт, надання послуг. Цікаво, що законодавець для того, щоб закріпити час в якості обов'язкової ознаки, не завжди користується такими поняттями як «час», «термін», «строк» тощо. Досить специфічно час, як обов'язкова ознака складу, визначається в інших складах адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії. Наприклад, в ст. 45 КУпАП встановлюється відповідальність за ухилення після попередження, зробленого органами охорони здоров'я, від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу, тобто протиправним таке ухилення буде визнаватись лише з моменту отримання особою офіційного попередження від органів охорони здоров'я.

А ч. 2 ст. 212-1 КУпАП встановлює відповідальність за несвоєчасну без поважної причини реєстрацію батьками народження дитини в державних органах реєстрації актів цивільного стану, тобто при кваліфікації діяння обов'язково слід

враховувати дату народження дитини та строки, які надаються батькам для реєстрації факту народження дитини.

Важливе юридичне значення при кваліфікації діяння має спосіб вчинення проступку, під яким розуміється форма, у якій виразилися суспільно небезпечні дії [101, с. 48]. По суті мова йде про порядок, метод, послідовність дій і прийомів, які були застосовані правопорушником.

Аналіз адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, дає можливість виділити наступні, найбільш поширені, способи вчинення проступку:

1) ухилення від вчинення певних дій, передбачених чинним законодавством (наприклад, ухилення осіб від обстеження і профілактичного лікування – ст. 45 КУпАП; ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини – ст. 92 КУпАП; ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини – ст. 92 КУпАП; відмова працівників торгівлі, громадського харчування та сфери послуг і громадян, які займаються підприємницькою діяльністю в цих галузях, у наданні громадянам-споживачам необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про товари (роботи, послуги), їх кількість, якість, асортимент – ст. 156-1 КУпАП; невжиття начальниками дільниць, змін, цехів та іншими керівниками заходів до відсторонення від роботи осіб, які перебувають у нетверезому стані, – ч. 2 ст. 179 КУпАП);

2) приховування важливої інформації (наприклад, приховування джерела зараження венеричною хворобою – ст. 46 КУпАП; приховування начальниками дільниць, змін, цехів та іншими керівниками випадків розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв чи появи на роботі в нетверезому стані підлеглих їм працівників – ч. 2 ст. 179 КУпАП; утаювання обставин, що перешкоджають реєстрації шлюбу, – ст. 212-1 КУпАП);

3) порушення встановлених правил чи встановленого правового режиму (наприклад, порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини та режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території – ст. 92 КУпАП; порушення затверджених Кабінетом Міністрів України Правил охорони електричних мереж – ст. 99 КУпАП; порушення правил користування газом у побуті, електричною або тепловою енергією – ст. 103-1 КУпАП; ведення насінництва та розсадництва без додержання методичних і технологічних вимог чи з порушенням встановленого порядку – ст. 104-1 КУпАП; порушення Правил охорони магістральних трубопроводів – ст. 138 КУпАП; порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів – ст. 142 КУпАП; порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень – (ст. 149 КУпАП); порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов – 149-1 КУпАП; порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями – 150 КУпАП; порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів – ст. 152 КУпАП; тримання собак і котів у місцях, де це заборонено відповідними правилами – ст. 154 КУпАП; порушення правил торгівлі – ст. 155 КУпАП; порушення встановленого порядку промислової переробки, зберігання, транспортування або знищення конфіскованих спирту етилового, коньячного та плодового, алкогольних напоїв чи тютюнових виробів – ст. 156-2 КУпАП; порушення правил торгівлі на ринках – ст. 159 КУпАП; порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях – ч. 1 ст. 182 КУпАП; незаконне зберігання собою, яка не має на те права, державної нагороди – ст. 186-1 КУпАП; порушення правил від-

криття та функціонування штемпельно-граверних майстерень – ст. 189 КУпАП; порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння – ст. 189-1 КУпАП; порушення правил навчання карате – ст. 196 КУпАП;

4) заподіяння шкоди чи пошкодження предметів матеріального світу (наприклад, пошкодження електричних мереж або заподіяння іншої шкоди – ст. 99 КУпАП; пошкодження приладів обліку – ст. 103-1 КУпАП; пошкодження газопроводів (крім магістральних) та їх устаткування при провадженні робіт – ст. 103-2 КУпАП; потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур та пошкодження насаджень, а також проїзд по посівах або насадженнях на машині чи гужовому транспорті – ст. 104 КУпАП; пошкодження пломб і запірних пристроїв автомобілів і автомобільних причепів – ст. 136 КУпАП; розорювання резервів, знімання дерну і виймання ґрунту у смузі відводу автомобільного шляху без погодження з шляховими організаціями – ст. 141 КУпАП; псування жилих будинків, жилих приміщень, їх обладнання та об'єктів благоустрою – ст. 150 КУпАП);

5) вчинення самовільних дій (наприклад, самовільне використання електричної та теплової енергії – ст. 103-1 КУпАП; самовільне використання газу – ст. 103-1 КУпАП; самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень – ст. 150 КУпАП; самоправне зайняття жилого приміщення – ст. 151 КУпАП; самоуправство, тобто самовільне, всупереч встановленому законом порядку, здійснення свого дійсного або гаданого права, що не завдало істотної шкоди громадянам або державним чи громадським організаціям – ст. 186 КУпАП).

Вважаємо, що до цієї групи проступків слід віднести і обмеження прав громадян-споживачів на перевірку якості, комплектності, ваги та ціни придбаних товарів з боку працівників

торгівлі, громадського харчування та сфери послуг (ст. 156-1 КУпАП) та створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики (ст. 185-12 КУпАП). Адже обмеження прав споживача – це штучне (самовільне) створення працівником торгівлі обставин, при яких споживач не може перевірити якість, комплектність, вагу та ціну придбаних товарів. А створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики, в основному полягає в самовільному обмеженні доступу працівників електроенергетики до об'єктів обслуговування та шляхом незаконної заборони виконувати відповідні види робіт [64, с. 437];

б) повторне вчинення протиправного діяння на протязі року (наприклад, повторна потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур – ч. 2 ст. 104 КУпАП; повторне порушення правил торгівлі – ч. 3 ст. 155 КУпАП; повторний обман покупця чи замовника – ч. 2 ст. 155-2 КУпАП; повторне надання недостовірної інформації про товар – ч. 4 ст. 156-1 КУпАП; повторне куріння тютюнових виробів протягом року у місцях, де це заборонено законом – ч. 2 ст. 175-1 КУпАП; повторне заняття проституцією протягом року – ч. 2 ст. 181-1 КУпАП;

7) вчинення обманних дій (наприклад, обман покупця чи замовника працівниками торгівлі – ст. 155-2 КУпАП; надання виробниками або працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг недостовірної інформації про продукцію, в разі, якщо ця інформація не зашкодила життю, здоров'ю та майну споживача – ч. 3 ст. 156-1 КУпАП; завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, міліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб – ст. 183 КУпАП; носіння державної нагороди особою, яка не має на те права, – ст. 186-1 КУпАП; повідомлення завідомо неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану – ст. 212-1 КУпАП).

Засоби та знаряддя – це предмети матеріального світу, що використовуються правопорушником під час вчинення адміністративного проступку [101, с. 47 – 48]. Лише одна стаття КУпАП закріплює засоби та знаряддя в якості обов'язкової ознаки адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії. Так, ст. 104 КУпАП передбачає відповідальність за проїзд по посівах або насадженнях на автомобілі, тракторі, комбайні чи на гужовому транспорті.

Обстановка, як ознака (частина) об'єктивної сторони складу адміністративного проступку, не часто виділяється в юридичній літературі. Обстановка вчинення проступку визначається як сукупність взаємодіючих специфічних обставин, за наявності яких відбувається адміністративний проступок [101, с. 47]. Наприклад, ст. 124-1 КУпАП передбачає відповідальність за ненадання посадовими особами організацій і громадянами транспортних засобів, що їм належать, працівникам міліції та медичним працівникам у встановлених законом невідкладних випадках. «Невідкладні випадки» як раз і виступають в якості специфічних обставин, за наявності яких відбувається адміністративний проступок. Обстановка, як обов'язкова ознака проступку, не закріплена в статтях Особливої частини КУпАП, справи з яких вправі вирішувати адміністративні комісії.

Отже, встановлення ознак об'єктивної сторони адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, є важливим для правильної кваліфікації діяння і визначення санкції за його вчинення.

2.4. Суб'єкт та суб'єктивна сторона адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії

Чинне законодавство про адміністративну відповідальність не дає визначення суб'єкта адміністративного проступку і такого терміну не вживає. Це поняття напрацьоване теорією адміністративного права та широко використовується при характе-

ристиці осіб, які вчинили адміністративний проступок і притягаються до адміністративної відповідальності. Але при цьому слід враховувати, що в юридичній літературі поняття «суб'єкт адміністративного проступку» та «суб'єкт адміністративної відповідальності» розмежовуються як часткове та загальне. Так, суб'єкт адміністративного проступку характеризується лише тими ознаками, які мають значення для визнання протиправного діяння проступком та при його кваліфікації, тоді як суб'єкт адміністративної відповідальності характеризується додатковими ознаками, які впливають на розмір і вид адміністративного стягнення, заміну стягнення на заходи виховного впливу тощо [101, с. 48, 336 – 337; 69, с. 64 – 66].

Більшість положень КУпАП свідчать про те, що кодифікований акт передбачає в якості суб'єкта адміністративного проступку фізичну особу:

- по-перше, в статтях Загальної частини КУпАП в основному вживається поняття «особа» (ст.ст. 10, 11, 12, 17, 20, 21, 23, 29, 30-1, 31, 36);
- по-друге, в статтях Загальної частини КУпАП вказується на особливості притягнення до адміністративної відповідальності лише таких фізичних осіб – «неповнолітні» (ст.ст. 13, 24-1), «посадові особи» (ст. 14), «власники (співвласники) транспортних засобів» (ст.14-1), «військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів» (ст. 15), «іноземці та особи без громадянства» (ст. 16);
- по-третє, при характеристиці видів адміністративних стягнень статті Загальної частини КУпАП оперують поняттями «громадянин» і «посадова особа» (ст.ст. 27, 30);
- по-четверте, в санкціях статей Особливої частини КУпАП в основному вживаються терміни «громадянин», «посадові особи», «громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності» тощо.

У зв'язку з цим, В. К. Колпаков зазначає, що у КУпАП не вживається термін «фізична особа», а використовується тільки термін «особа». Це, на думку вченого, дає змогу припустити, що суб'єктом адміністративного проступку може бути і юридична особа [69, с. 63]. Цю тему розвивали в своїх працях О. Т. Зима [43], В. В. Іванов [46, с. 16-19], Д. М. Лук'янець [91, с. 259 – 281], С. Г. Стеценко [183, с. 248 – 255] та інші науковці України. Вважаємо, що адміністративна відповідальність юридичних осіб – це вже факт реальної дійсності, але який потребує чіткої правової регламентації [101, с. 48].

Це питання не є дискусійним в Російській Федерації, де юридичні особи офіційно в Кодексі про адміністративні правопорушення були закріплені в якості суб'єктів адміністративного проступку та суб'єктів адміністративної відповідальності [34; 58; 75; 76; 1, с. 37; 170, с. 16; 182, с. 33].

Положення КУпАП не дають чітких вказівок щодо можливості застосування статей Особливої частини Кодексу до юридичних осіб, а тому вважаємо, що адміністративні проступки, передбачені Особливою частиною КУпАП, можуть застосовуватись сьогодні тільки до фізичних осіб.

В юридичній літературі розрізняють загальний та спеціальний суб'єкт адміністративного проступку [101, с. 49; 69, с. 64].

Загальний суб'єкт – це осудна особа, яка досягла 16-річного віку. Законодавство України про адміністративну відповідальність не надає визначення осудності особи, але воно закріплює в ст. 20 КУпАП поняття неосудності. Так, не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії або бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства або іншого хворобливого стану. Отже, осудність означає здатність особи за станом психічного здоров'я усвідомлювати свої дії та керувати ними.

Осудність є обов'язковим елементом суб'єкта адміністративного проступку. Тому, якщо особа, яка вчинила протиправне діяння, не має цієї ознаки, настання адміністративної відповідальності неможливе, оскільки відсутній один з елементів складу проступку – його суб'єкт. Вік також є обов'язковим елементом суб'єкта адміністративного проступку. Тому, якщо особа не досягла 16-річного віку, то вчинене нею протиправне діяння не є адміністративним проступком і притягнути її до адміністративної відповідальності неможна [101, с.49]. В. К. Колпаков зазначає, що окрім осудності та віку законодавець іноді додатково може вказати загальну ознаку особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. І в якості прикладу наводить положення статті 126 КУпАП, яка вказує на таку загальну ознаку, як відсутність у особи права на керування транспортними засобами [69, с. 64]. Відносно суб'єкта адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, законодавець таких додаткових загальних ознак не закріплює.

В. К. Колпаков також пропонує розрізняти «загальний суб'єкт з особливими ознаками» та «спеціальний суб'єкт з особливими ознаками», підкреслюючи, що особливі ознаки не включаються до складу адміністративного проступку [69, с. 66]. Якщо користуватися таким науковим прийомом, то можна говорити про два різновиди загального суб'єкта адміністративного проступку: а) загальний суб'єкт без спеціальних ознак (тобто враховується осудність, вік та інші загальні ознаки, що характеризують особу) та б) загальний суб'єкт зі спеціальними ознаками (тобто законодавець звертає увагу на додаткові специфічні ознаки, які обов'язково слід враховувати при кваліфікації проступку).

Загальний суб'єкт без спеціальних ознак закріплюється в переважній більшості адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії (ст.ст. 92, 99, 103-1, 103-2, 104-1, 136, 138, 141, 150, 151, 152, 159, 175-1, 180, 181, 181-1,

183, 185-12, 186, 186-1, 189, 196, 212-1 КУпАП, також частини 1, 2 ст. 104, частина 1 ст. 154 КУпАП, частина 1 ст. 179 КУпАП, частина 4 ст. 181 КУпАП, частина 1 ст. 182 КУпАП).

В Особливій частині КУпАП є склади адміністративних проступків, які закріплюють і загальний суб'єкт зі спеціальними ознаками. Так, ст. 45 КУпАП встановлює відповідальність для особи, щодо якої є достатні дані вважати її хворою на венеричну хворобу, та для особи, яка контактувала із венерично хворими і потребує профілактичного лікування. А ст. 46 КУпАП передбачає відповідальність для особи, що хвора на венеричну хворобу, та для особи, яка була у контакті з такими хворими.

Спеціальний суб'єкт – це особа, яка характеризується спеціальними ознаками, наявність яких дає можливість притягнути особу до адміністративної відповідальності за конкретний проступок, передбачений Особливою частиною КУпАП. Спеціальні ознаки детермінуються і нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій. Вони впливають на кваліфікацію проступку [69, с. 64].

Спеціальні ознаки виконують одну з двох функцій:

а) можуть бути конструктивними ознаками простих складів, тобто до адміністративної відповідальності притягуються лише спеціальні суб'єкти (наприклад, ст. 142 КУпАП);

б) можуть бути кваліфікуючими ознаками кваліфікованих складів, тобто за конкретні дії до адміністративної відповідальності може бути притягнутий будь який громадянин (осудна особа, що досягла 6-річного віку), а вчинення подібних дій спеціальним суб'єктом оцінюється як виконання кваліфікованого складу (наприклад, ст. 104 КУпАП).

Аналіз статей Особливої частини КУпАП, що закріплюють адміністративні проступки, які вправі розглядати адміністративні комісії закріплюють наступних спеціальних суб'єктів:

- водій автотранспорту та гужового транспорту (частини 3, 4 ст. 104 КУпАП);
- землекористувачі (ст. 142 КУпАП);
- посадова особа (ст.ст. 92, 99, 103-1, 103-2, 104, 138, 141, 149, 149-1, 150, 152, 156-2, 159, 185-12, 186, 189-1, 196 КУпАП, а також частини 1, 2 ст. 104, частина 1 ст. 154, частина 1 ст. 182 КУпАП);
- громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності (ст.ст. 152, 155, 155-2, 156-1, 189, 189-1 КУпАП, а також частина 1 ст. 182 КУпАП);
- працівники торгівлі, громадського харчування та сфери послуг (ст.ст. 155, 155-2, 156-1 КУпАП);
- працівник підприємства (організації) торгівлі або громадського харчування (ч. 2 ст. 156 КУпАП);
- виробник товару (частини 3, 4 ст. 156-1 КУпАП);
- майстри, начальники дільниць, змін, цехів та інші керівники підприємств, установ, організацій (ч. 2 ст. 179 КУпАП).

Аналіз положень науково-практичних коментарів до КУпАП теж показує однаковість вчених щодо визначення загального та спеціального суб'єктів адміністративних проступків. Лише одна стаття КУпАП викликала суперечливі думки щодо цього питання. Так, аналізуючи суб'єкта адміністративного проступку, передбаченого ст. 151 «Самоправне зайняття жилого приміщення», автори науково-практичного коментаря під редакцією С. В. Петкова, С. М. Морозова стверджують, що до відповідальності за ст. 151 КУпАП притягується загальний суб'єкт [109, с. 312], тоді як науковці інших науково-практичних коментарів вважають, що до відповідальності за ст. 151 КУпАП притягуються громадяни і посадові особи [63, с. 399; 64, с. 309].

Вважаємо, що автори науково-практичного коментаря під редакцією С. В. Петкова висвітлюють більш виважену позицію:

- по-перше, в статті (ні в диспозиції, ні в санкції) відсутні будь-які вказівки на спеціальний суб'єкт;

- по-друге, при притягненні особи до адміністративної відповідальності за ст. 151 КУпАП для органу адміністративно-юрисдикційної діяльності не буде мати значення вчинив протиправне діяння пересічний громадянин чи посадова особа, тобто відсутні спеціальні ознаки, які обов'язково слід враховувати при притягненні порушника до відповідальності.

Суб'єктивна сторона адміністративного проступку проявляється у психічному ставленні особи до вчиненого нею протиправного діяння і містить у собі три елементи (вину, мету і мотив), де вина завжди є обов'язковим елементом складу [15, с. 221].

Наприклад, С. Д. Подлінець зазначає, що важливою як в теоретичному так і практичному плані є форма вини – певне встановлене адміністративним правом співвідношення елементів свідомості та волі особи, яка вчинила адміністративний проступок, тому виділяють дві форми вини: умисел та необережність [15, с. 221].

Загальна частина КУпАП не дає визначення умислу та необережності, але розкриває зміст форм вини при вчиненні адміністративного проступку за допомогою понять «вчинення адміністративного правопорушення умисно» та «вчинення адміністративного правопорушення з необережності» (ст.ст. 10, 11 КУпАП).

Так, адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків [62].

В теорії адміністративного права (як і в теорії кримінального права), в залежності від інтелектуального та вольового моментів вини, умисел поділяють на прямий та непрямий.

Прямий умисел має місце тоді, коли особа усвідомлює шкідливий для суспільства характер проступку, передбачає на-

слідки цього діяння і бажає, щоб ці наслідки наступили (наприклад, умисне пошкодження приладів обліку електричної та теплової енергії (ст. 103-1 КУпАП). Тобто прямий умисел являє собою єдність інтелектуального та вольового моментів [15, с. 436]. При прямому умислі мета обов'язково пов'язана з наслідками, що настали, включається до змісту усвідомлення, а отже, наміру і є його характеристикою. Таке формулювання умислу орієнтоване насамперед на проступки з матеріальним складом.

Умисел вважається не прямим, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своїх діянь, передбачала його шкідливі наслідки та свідомо допускала їх настання (наприклад, умисне приховування хворими на венеричну хворобу джерела зараження та осіб, які були у контакті з цими хворими (ст. 46 КУпАП). При непрямому умислі правопорушник не прагне вчинити проступок, що посягає на певні суспільні відносини, а переслідує інші цілі. Мета правопорушника може бути як правомірною, так і протиправною. Головне, що при її досягненні можливе настання шкідливих наслідків, про що правопорушник знає. Однак таке усвідомлення не було для нього достатньою причиною (переконливим мотивом), щоб припинити вчинення проступку [15, с. 437].

Зміст необережної форми вини розкривається у ст. 11 КУпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [62].

Розрізняють два види необережної вини: легковажну самовпевненість та недбалість [69, с. 68].

Легковажна самовпевненість характеризується законодавством як передбачення можливості настання шкідливих наслідків свого діяння і легковажний розрахунок на їх запобіган-

ня (наприклад, вигулювання собак без повідків і намордників, що спричинило заподіяння шкоди здоров'ю людей або їх майну – ч. 2. ст. 154 КУпАП «Порушення правил тримання собак і котів»). Інтелектуальний момент легковажної самовпевненості полягає в тому, що правопорушник передбачав можливість настання шкідливих наслідків дій або бездіяльності, які виявляють собою елементи об'єктивної сторони адміністративного проступку. Вольовий момент цього виду необережної вини знаходить свій прояв у легковажному розрахунку на їх відвернення.

Інакше кажучи, особа усвідомлює суспільну шкідливість можливого результату свого діяння або конкретно, або абстрактно. Водночас у особи існує впевненість, що даний результат не настане. Тобто особа розраховує на настання певних фактів або обставин, які мають запобігти настанню такого результату. Суб'єктивна впевненість особи запобігти шкідливим наслідкам, що є вирішальним мотивом для вчинення правопорушення, визначає також і вольове ставлення суб'єкта до своїх діянь. Він не бажає, не допускає настання такого результату, а інакше не здійснював би дане діяння. Розрахунок на запобігання суспільно небезпечним наслідкам є головною ознакою, що відрізняє самовпевненість від умислу. В особі є необґрунтована суб'єктивна впевненість у подоланні протиправного результату, що, у свою чергу, свідчить про необґрунтоване або легковажне ставлення даної особи до певних фактів і обставин [15, с. 438 – 439].

Недбалість полягає в тому, що винний не передбачав шкідливих наслідків, але був зобов'язаний і міг їх передбачити (наприклад, приведення в непридатність санітарно-технічного й іншого обладнання внаслідок недбалого до нього ставлення – ст. 150 КУпАП «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями»). Сутність цієї форми вини полягає в тому, що особа, яка має реальну можливість передбачити шкідливі наслідки своїх діянь, не перетворює можли-

вість запобігти цим наслідкам на дійсність, не напружує свій інтелектуальний або фізичний потенціал для вчинення вольових дій, які були б спрямовані на таке запобігання.

На відміну від усіх інших видів вини при недбалості правопорушник не передбачає шкідливих наслідків свого діяння. Таке не передбачення наслідків свого діяння свідчить про зневажання особою вимог законодавства, своїми посадовими або громадськими обов'язками, інтересами суспільства в цілому або окремих його верств тощо [15, с. 440].

Поділ умислу на прямий та непрямий, а необережності на легковажну самовпевненість і недбалість дуже рідко має кваліфікуюче значення. Ці види форм вини в основному враховуються на стадії призначення стягнення та впливають на його вид, суворість та розмір.

Якщо ж ознайомитись зі складами адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, то помітимо, що дуже рідко законодавець акцентує увагу на умислі чи необережності як на обов'язкових ознаках адміністративного проступку.

Наприклад, така форма вини як умисел закріплюється в статтях Особливої частини КУпАП у такий спосіб:

– вживаються терміни «умисний», «умисно» (ст.ст. 46, 103-1 КУпАП);

– сам спосіб вчинення проступку іноді свідчить про те, що діяння обов'язково вчиняється в умисній формі вини – «ухилення від вчинення певних дій, передбачених чинним законодавством» (наприклад, ст.ст. 45, 92 КУпАП), «приховування важливої інформації» (наприклад, ст.ст. 46, 212-1 КУпАП), «вчинення самовільних дій» (наприклад, ст.ст. 103-1, 150, 151, 186 КУпАП), «вчинення обманних дій» (наприклад, ст.ст. 155-2, 183 КУпАП);

– йде посилання на порушення встановлених чинним законодавством правил, які можуть бути порушені як у формі

умислу, так і з необережності (наприклад, ст.ст. 99, 103-1, 138 КУпАП).

Взагалі майже всі адміністративні проступки, які вправі розглядати адміністративні комісії, можуть вчинятись у формі умислу. Виняток з цього правила складає тільки ст. 103-2 КУпАП, яка передбачає відповідальність за пошкодження газопроводів при провадженні робіт.

Виключно у формі умислу вчиняються наступні адміністративні проступки: ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу (ст. 45 КУпАП); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46 КУпАП); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46 КУпАП); самоправне зайняття жилого приміщення (ст. 151 КУпАП); обман покупця чи замовника (ст. 155 КУпАП); куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП); розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (ст. 179 КУпАП); доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх заміняють); ворожіння в громадських місцях (ч. 4 ст. 181 КУпАП); заняття проституцією (ст. 181-1 КУпАП); завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП); створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики (ст. 185-12 КУпАП); самоуправство (ст. 186 КУпАП); незаконні дії щодо державних нагород (ст. 186-1 КУпАП); повідомлення неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану та несвоєчасна реєстрація народження дитини (ст. 212-1 КУпАП).

До факультативних ознак (частин) суб'єктивної сторони належать мотив і мета вчинення проступку. Під мотивом проступку розуміють ті внутрішні спонукання, якими керується суб'єкт проступку при його вчиненні, які впливають на його волю. Це, наприклад, корисливість, жадоба, помста, хуліганські спонукання, кар'єризм тощо [66, с. 288]. Як кваліфікуюча озна-

ка мотив не зазначається у статтях Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, однак враховується при індивідуалізації адміністративної відповідальності. Наприклад, вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин, розглядається як обставина, що пом'якшує адміністративну відповідальність (п. 3 ст. 34 КУпАП).

При цьому мотив не слід плутати з метою вчинення проступку. Мета це той результат, якого хоче досягти правопорушник. Іноді законодавець вказує на наявність мети в самій статті Особливої частини КУпАП правопорушення, надаючи тим самим їй обов'язковий характер. У таких правопорушеннях для наявності складу адміністративного проступку необхідно, крім інших елементів та ознак складу, встановити мету протиправного діяння. Серед адміністративних проступків, які вправі розглядати адміністративні комісії, мета, як обов'язкова ознака складу, закріплюється лише у двох статтях. Це самовільне використання з корисливою метою газу, електричної та теплової енергії (ст. 103-1 КУпАП) та виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу з метою продажу без додержання методичних і технологічних вимог (ст. 104-1 КУпАП).

Отже, на відміну від ознак об'єктивної сторони адміністративних проступків, доступних для безпосереднього сприйняття іншими особами, ознаки суб'єктивної сторони недоступні для безпосереднього спостереження і встановлюються в ході адміністративного розслідування на підставі показань, даних особою, а також на підставі аналізу та оцінки об'єктивних ознак проступку.

Значення ознак суб'єкту та суб'єктивної сторони адміністративного проступку полягає:

- по-перше, в розмежуванні діянь, які підпадають під ознаки адміністративного проступку, і діянь, які таких

ознак не мають, а значить не є адміністративними проступками;

- по-друге, в розмежуванні подібних по об'єктивним ознакам складів адміністративних проступків;
- по-третє, в тому, що допомагає визначити ступінь суспільної небезпеки проступку та особи, яка цей проступок вчинила, щоб потім це врахувати при вирішенні питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності (тобто врахувати пом'якшуючі чи обтяжуючі обставини, особу порушника тощо).

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ

3.1. Підготовка до розгляду та слухання справи про адміністративний проступок на засіданні адміністративної комісії

Для того, щоб зрозуміти структуру третього розділу монографії, стисло зупинимося на характеристичні ознаки та стадії провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення не надається чинним законодавством України, однак воно вироблене наукою адміністративного права.

Так, автори академічного курсу з «Адміністративного права» під редакцією Авер'янова підкреслюють, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, що властиві юрисдикційним адміністративним провадженням [15, с. 515].

Свого часу таку думку вже висловлювали А. С. Васильєв і М. Ф. Орзіх, але вчені при цьому підкреслювали особливості, які притаманні провадженню. Вони зазначають, що провадження в справах про адміністративні правопорушення повинно регулюватися як особливий вид юрисдикційної діяльності, що відрізняється набором специфічних, тільки їй властивих ознак (особливістю матеріально-правових норм і матеріально-правових відносин, реалізація яких опосередковується даним провадженням; специфікою процесуальних норм і процесуальних відносин, які становлять його зміст; характером роз-

глянутих індивідуально-конкретних справ та юридичних наслідків їх вирішення) [26, с. 3 – 4].

В. К. Колпаков визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [69, с. 117]. З таким визначенням погоджується і Т. О. Коломощ [66, с. 307].

О. В. Кузьменко характеризує провадження у справах про адміністративні правопорушення як нормативно врегульовану діяльність повноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень [87, с. 407 – 408].

С. Т. Гончарук звертає увагу на те, що провадження в справах про адміністративні правопорушення можна розглядати двояко, з однієї сторони – як урегульований законом порядок здійснення відповідних процесуальних дій, що забезпечують винесення законних і об'єктивних рішень по підвідомчих їм справах про адміністративні правопорушення, з іншої – як діяльність посадових осіб цих органів щодо розгляду підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по них у встановлених законом формі та порядку, а також діяльність щодо застосування ними заходів, які забезпечують адміністративне провадження [32, с. 59].

Іноді під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміють ряд послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в деяких випадках – інших суб'єктів, які, відповідно до норм адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і на забезпечення виконання винесеної постанови [103, с. 195].

Також в юридичній літературі існують спроби визначити провадження в справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, в межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень [31, с. 157; 77, с. 216].

Таке різноманіття визначень провадження в справах про адміністративні правопорушення пояснюємо тим, що вчені, маючи один об'єкт дослідження – провадження у справах про адміністративні правопорушення, характеризують дане правове явище залежно від предмета дослідження.

На нашу думку, якщо предметом дослідження буде значення та місце провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративних проваджень, то необхідно буде зазначити, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом адміністративних юрисдикційних проваджень і має поряд із загальними, свої специфічні ознаки. Якщо ж предметом дослідження буде організаційна структура провадження, то можна дійти висновку, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це сукупність конкретних процесуальних стадій або послідовних дій органів адміністративної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Коли предметом дослідження є нормативний зміст провадження, то тоді провадження у справах про адміністративні правопорушення можна охарактеризувати як встановлену державою систему правових норм, яка регулює порядок проведення адміністративного розслідування, розгляду і ухвалення рішення у справі про адміністративне правопорушення, перегляду постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення та виконання постанови по справі [101, с. 109].

Вважаємо, що визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення слід здійснювати виходячи із ознак, що його характеризують. Ці ознаки висвітлені в юри-

дичній літературі [101, с. 109 – 110; 31, с. 157 – 161; 7, с. 217 – 225]. У зв'язку з тим, що метою дослідження не є визначення сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення та критичний аналіз запропонованих вище визначень провадження, в монографії не будемо зупинятись на ретельному аналізі дискусійних точок зору науковців, які працюють над проблемами адміністративного процесу, а лише зазначимо, що найбільш поширеними ознаками, які характеризують провадження в справах про адміністративні правопорушення (далі – провадження), є наступні:

- провадження є одним з видів юрисдикційних проваджень, які пов'язані із застосуванням до осіб передбачених адміністративним законодавством заходів примусу;
- провадження являє собою встановлений чинним законодавством порядок діяльності вповноважених органів (посадових осіб) щодо виявлення і фіксації адміністративних проступків та притягнення порушників до адміністративної відповідальності;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення, як і будь-яке інше адміністративне провадження складається з певних стадій, кожна з яких, окрім загальних (характерними для всього провадження), характеризується своїми власними цілями і завданнями.

Отже, виходячи з перелічених вище особливостей провадження, можна констатувати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це один із видів адміністративних юрисдикційних проваджень, що являє собою встановлений чинним законодавством порядок виявлення адміністративних проступків і притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення на відміну від інших адміністративних проваджень є найбільш врегульованими нормами адміністративного права

провадженням. Правові норми, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, в основному сконцентровані в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Так, завдання і нормативне регулювання провадження, обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення, і принципи провадження закріплені в главі 18 КУпАП (ст.ст. 245-253); підстави, порядок складання і вимоги до змісту протоколу у справах про адміністративні правопорушення регулюються главою 19 КУпАП (ст. ст. 254-259); види, підстави, строки і порядок застосування процесуально-забезпечувальних заходів – главою 20 КУпАП (ст.ст. 260-267); особливості правового статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення – главою 21 КУпАП (ст.ст. 268-275); порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення – главою 22 КУпАП (ст.ст. 276-282); види, вимоги до змісту постанови у справі – главою 23 КУпАП (ст.ст. 283-286); порядок перегляду постанов про накладення адміністративних стягнень – главою 24 КУпАП (ст.ст. 287-297); особливості виконання постанов про накладення окремих видів адміністративних стягнень – у розділі V КУпАП (ст.ст. 298-330) [62].

Однак, незважаючи на серйозне й досить повне регулювання процесуальних моментів притягнення особи до адміністративної відповідальності, необхідно зазначити, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення регулюється не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення, а й іншими законами України, що закріплено в ч. 1 ст. 246 КУпАП. Наприклад, виконання постанов про оплатне вилучення предмета, що став безпосереднім об'єктом або знаряддям вчинення правопорушення, регулюється, крім норм, що містяться в КУпАП (ст.ст. 311-312), Законом України від 24 березня 1998 року «Про державну виконавчу службу», Законом України від 21 квітня 1999 року «Про виконавче про-

вадження» [144] та іншими нормативно-правовими актами. Той факт, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення регулюється не тільки КУпАП підтверджують і положення ст. 246 КУпАП. Так частина 2 цієї статті закріплює, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення в місцевих судах визначається, крім Кодексу, й іншими законами України. Те, що процесуальна діяльність щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності регулюється не тільки КУпАП, а й іншими нормативно-правовими актами, може призвести до суперечливого розуміння суб'єктами юрисдикційної діяльності адміністративно-процесуальних норм, а разом з тим до проблем в правозастосовній сфері.

В юридичній літературі в залежності від обсягу і складності процесуальної діяльності виділяють звичайне і спрощене провадження у справах про адміністративні правопорушення [87, с.409; 69, с.118]. Так, звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано. Найважливіша його особливість полягає у необхідності скласти протокол про проступок. Спрощене провадження застосовується щодо невеликої групи проступків, передбачених ст. 258 КУпАП. Воно характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

Особливу точку зору з цього питання свого часу висловлювали автори монографії, виділяючи три види провадження в справах про адміністративні правопорушення: звичайне, спрощене та особливе [101, с.112]. Вчений вважає, що до особливих проваджень слід віднести провадження, які, по-перше, мають менші ніж п'ятнадцять днів строки розгляду справи; по-друге, присутність правопорушника під час розгляду таких справ є обов'язковою (ч.ч. 2 і 3 ст. 277, ч.ч. 2 і 3 ст. 268 КУпАП).

Аналіз положень ст.ст. 258, 277 і 268 КУпАП свідчить про те, що всі адміністративні правопорушення, які вправі розгля-

дати адміністративні комісії, вирішуються в звичайному режимі, тобто з обов'язковим проходженням всіх стадій провадження, з дотриманням вимоги щодо п'ятнадцяти денного розгляду справи та з врахуванням можливості відсутності на засіданні адміністративної комісії особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення відбувається у кілька стадій, що змінюють одна одну. Стадії є порівняно самостійними частинами провадження і мають поряд із загальними завданнями провадження свої власні завдання та особливості.

Кодекс України про адміністративні правопорушення чітко не визначає стадії провадження, тому стосовно кількості і назви стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення висловлено в юридичній літературі велику кількість думок [18, с. 143; 13, с. 192; 70, с. 281; 79, с. 176; 200, с. 508; 20, с. 44]. Втішає лише те, що більшість вчених визнають існування стадії розгляду справи та прийняття по ній постанови, стадію оскарження (іноді її називають стадією перегляду постанови) та стадію виконання постанови по справі. Саме ці стадії провадження будуть цікавити нас в межах третього розділу монографії.

Базуючись на розробках представників школи адміністративного права під керівництвом А. С. Васильєва, пропонуємо виділяти в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення чотири стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи і прийняття постанови (рішення) по справі; 3) перегляд постанови по справі; 4) виконання постанови [101, с. 127 – 129]. При цьому адміністративне розслідування, розгляд справи і прийняття постанови (рішення) по справі, а також стадія виконання постанови по справі є обов'язковими стадіями провадження у справах про адміністративні правопорушення (крім випадків спрощеного прова-

дження). А от перегляд постанов по справі є факультативною стадією провадження.

Адміністративні комісії позбавлені повноважень щодо виявлення, фіксування та розкриття вчинених адміністративних проступків, про що яскраво свідчать положення ст. 255 КУпАП, а тому така стадія провадження як адміністративне розслідування в монографії аналізуватись не буде. Лише зазначимо, що якість здійсненої процесуальної діяльності органами (посадовими особами), які вправі скласти протокол про адміністративне правопорушення, напряму впливає на якість юрисдикційної діяльності адміністративних комісій. Від того, наскільки повно були зібрані та відповідним чином зафіксовані всі обставини по справі, залежить всебічний, повний та об'єктивний розгляд справи на засіданні адміністративної комісії.

Практика свідчить, що не по всім справам, які надходять до адміністративної комісії, автоматично виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення. Наприклад, за даними адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради за 2011 рік в результаті розгляду 2 418 протоколів про адміністративне правопорушення було прийнято 2 000 постанов про накладення адміністративного стягнення. У 418 випадках справу було закрито на підставі обставин, передбачених в ст. 247 КУпАП. У відсотковому співвідношенні це складає приблизно 17 % від загальної кількості справ, які були направлені для розгляду у адміністративну комісію [181].

Кожна стадія провадження складається з групи взаємозалежних дій, так званих етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Стадія розгляду і прийняття постанови (рішення) по справі є центральною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки від встановленого законом порядку розгляду справи залежить винесення об'єктивної та законної постанови (рішення) у справі про адміністративне

правопорушення. Вона складається з таких етапів: 1) підготовка справи до розгляду; 2) слухання справи; 3) прийняття постанови (рішення) по справі; 4) доведення постанови до відома [101, с. 129].

Зважаючи на те, що в монографічному дослідженні аналізується юрисдикційна діяльність адміністративних комісій, вважаємо недоцільним обмежувати наше дослідження лише стадією розгляду і прийняття постанови по справі. Предметом нашого дослідження охоплюються і питання, які пов'язані з особливостями оскарження і виконання постанов адміністративних комісій. Тому 3 розділ монографії логічно розділити на два підрозділи: в першому розглянути особливості підготовки справи до розгляду та саме слухання справи, а в другому – види постанов, вимоги щодо їх оформлення та змісту, особливості їх перегляду та виконання.

Законодавство України про адміністративну відповідальність чітко не закріплює процесуальну підставу розгляду справи. Аналіз правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції дозволяє стверджувати, що зазвичай процесуальною підставою розгляду справи є протокол про адміністративне правопорушення, який повинен бути складений уповноваженим на те органом (посадовою особою) і правильно оформлений [18, с. 167]. Іноді такою процесуальною підставою може виступати постанова прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення (ст. 250 КУпАП). Ст. 258 КУпАП передбачає випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, а стягнення накладається на місці. Але, як вже зазначалося, положення ст. 258 КУпАП ніякого відношення до діяльності адміністративних комісій не мають.

Тому процесуальною підставою розгляду адміністративними комісіями справ про адміністративні проступки слід вважати наявність протоколу про адміністративне правопорушення, яке є в переліку проступків ст. 218 КУпАП, та постанову

прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення, що можливо у рамках здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення. На жаль, постанову прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення є сьогодні рідкісним явищем в діяльності адміністративних комісій. Наприклад, за даними адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради за 2011 рік жодна справа не була порушена прокуратурою [181].

З моменту отримання органом адміністративної юрисдикції матеріалів справи про адміністративне правопорушення починається підготовчий етап до розгляду справи. Підготовка справи до розгляду здійснюється особою, яка компетентна вирішувати справи по даній категорії правопорушень або спеціально визначеними для цієї мети особами. Наприклад, підготовка справ до розгляду колегіальними органами покладається на секретарів відповідних адміністративних комісій.

Згідно з положеннями ст. 278 КУпАП секретар адміністративної комісії при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує цілу низку питань. Розглянемо їх детальніше.

По-перше, секретар адміністративної комісії встановлює чи належить до його компетенції розгляд даної справи. При підготовці справи до розгляду спочатку слід вирішити одне важливе питання – чи належить до його компетенції розгляд даної категорії справ? [63, с. 947]. Якщо з'ясується, що орган (посадова особа), який одержав матеріали справи, не вправі розглядати дану категорію правопорушень, то матеріали справи направляються компетентному органу за підвідомчістю, яка регламентується главою 17 КУпАП.

По-друге, секретар адміністративної комісії перевіряє чи правильно складені протоколи та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. При виявленні недоліків у

протоколі або інших матеріалах, які перешкоджають або унеможливають об'єктивне розслідування справи, особа, яка здійснює підготовку до її розгляду, по суті повинна повернути ці матеріали органу, що порушив адміністративне розслідування. На жаль, законодавство не надає чітких вказівок, як діяти органу, що розглядає справу, у тих випадках, коли виявлені суттєві недоліки в оформленні протоколів та інших матеріалів справи. На практиці були прецеденти повернення матеріалів справи особі, яка вела адміністративне розслідування, у зв'язку з порушенням правил оформлення протоколу, але це поодинокі випадки, коли до справ є інтерес з боку громадськості та засобів масової інформації. Вважаємо, що це питання необхідно вирішити на законодавчому рівні, закріпивши відповідне положення у ст. 278 КУпАП.

Протокол про адміністративні правопорушення складається у відповідності до вимог, що містяться в ст. 256 КУпАП. Наявність в протоколі відомостей про посадову особу, яка його склала, дає можливість переконатись у тому, що ця особа вповноважена здійснювати такі процесуальні дії. Аналіз положень ст. 255 КУпАП дозволяє визначитись з колом осіб, які складають протоколи про адміністративні правопорушення, що вповноважені розглядати адміністративні комісії. Сьогодні це близько двадцяти суб'єктів: 1) уповноважені на те посадові особи органів охорони здоров'я (ст.ст. 45, 46, 183 КУпАП); 2) уповноважені на те посадові особи органів охорони культурної спадщини (ст. 92 КУпАП); 3) уповноважені на те посадові особи органів державного енергонагляду (ст. 103-1 КУпАП); 4) посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (ст.ст. 103-2, 104, 149, 150, 151, 152, ч. 1 ст. 154, 155, 155-2, ч. 2 ст. 156, 156-1, 156-2, 159, 175-1, 183 КУпАП); 5) державні інспектори з охорони прав на сорти рослин (ст. 104-1 КУпАП); 6) уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (ст.ст. 136 (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), 151, 152,

ч. 1 ст. 154, 155, 155-2, 156-2, 159, 180, ч. 4 ст. 181, 181-1, 186, 186-1, 189, 196 КУпАП); 7) уповноважені на те посадові особи підприємств і організацій, які експлуатують магістральні трубопроводи (ст. 138 КУпАП); 8) уповноважені на те посадові особи органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту (ст.ст. 141, 142 КУпАП); 9) посадові особи, уповноважені на те обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями (ст. 149-1 КУпАП); 10) представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст.ст. 152, 179, ч. 1 ст. 154 КУпАП); 11) уповноважені на те посадові особи органів у справах захисту прав споживачів (ч. 2 ст. 156 КУпАП); 12) власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (ст. 179 КУпАП); 13) працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій (ст. 179 КУпАП); 14) уповноважені на те посадові особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України про правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків (ч. 1 ст. 182 КУпАП); 15) уповноважені на те посадові особи органів державного пожежного нагляду (ст. 183 КУпАП); 16) уповноважені на те посадові особи підприємств і організацій, у віданні яких є об'єкти електроенергетики (ст. 185-12 КУпАП); 17) уповноважені на те посадові особи органів, що здійснюють контроль за видобутком дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння (ст. 189-1 КУпАП); 18) уповноважені на те посадові особи державних органів реєстрації актів цивільного стану (ст. 212-1 КУпАП).

Статистичні дані адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради за 2011 рік свідчать про те, що до

осіб, які складають протоколи про адміністративні правопорушення, які вповноважені розглядати адміністративні комісії, зазвичай відносяться: 1) інспекція з благоустрою міста (1624 протоколів за рік); 2) КП «Міськзелентрест» (349 протоколів за рік); 3) Міністерство внутрішніх справ (220 протоколів за рік); 4) управління розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради (169 протоколів за рік); 5) управління у справах захисту прав споживачів в Одеській області (18 протоколів за рік); 6) управління екології та розвитку рекреаційних зон Одеської міської ради (6 протоколів за рік) [181].

В протоколі про адміністративне правопорушення знаходять своє відображення і відомості, які стосуються обставин вчинення проступку. Тобто складаючи протокол, необхідно вказати не тільки місце та час вчинення проступку чи нормативний акт, який передбачає відповідальність, а і сутність протиправних дій порушника. Наприклад, О. М. Бандурка і М. М. Тищенко стосовно цього зазначають: «Як показує практика, при описанні в протоколі обставин вчинення проступку, вповноважені на те особи часто використовують загальні фрази, які не відображають конкретних обставин вчинення правопорушення, що ускладнює наступний розгляд справи. Встановлене законодавцем обов'язкове посилання на нормативний акт в багатьох випадках наводиться в спрощеному вигляді, що ускладнює процес встановлення правової підстави відповідальності. Не рідко в протоколі взагалі відсутнє посилання на конкретну статтю того чи іншого нормативного акту. Разом з тим, відомо, що порушник може бути притягнутий до відповідальності лише за діяння, яке суперечить конкретному правовому припису» [18, с. 169].

В протоколі містяться і відомості, які характеризують особистість правопорушника. Вони є важливими не тільки для кваліфікації проступку, а й для індивідуалізації адміністративної відповідальності. Практиці відомі випадки, коли особа, по відношенню до якої складається протокол, повідомляла про

себе вигадані дані або відомості про іншу особу, яка не мала до протиправного діяння ніякого відношення. Ці факти теж слід перевіряти секретарю адміністративної комісії.

По-третє, секретар адміністративної комісії турбується про те, щоб про час і місце розгляду справи були повідомлені всі особи, які беруть участь у розгляді справи.

Зрозуміло, що це одна з вимог законодавства про адміністративну відповідальність, яка постійно порушується. В цьому сенсі цікавими є намагання законодавця навести лад в цій сфері. Так 11 червня 2009 року в КУпАП була внесена нова стаття 277-1 за назвою «Повідомлення про розгляд справ» [147]. 21 грудня 2010 року ця стаття Кодексу втратила чинність на підставі Закону «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» [142]. А вже 7 квітня 2011 року в КУпАП з'явилася ст. 277-2, яка начебто повністю відтворює положення ст. 277-1, але з одним нюансом – тепер вона стосується виключно порядку розгляду справ в судах [142]. Тим самим законодавець підтвердив реалії практики, де постійно порушується вимога про повідомлення осіб, які беруть участь у адміністративному провадженні, про час і місце розгляду справи.

У зв'язку з цим, можна припустити, що повістка повинна бути вручена порушникові під розписку не пізніше як за добу до засідання. У разі тимчасової відсутності порушника повістка вручається під розписку кому-небудь із дорослих членів сім'ї, які проживають разом з ним, житлово-експлуатаційної організації, адміністрації за місцем роботи або навчання порушника. Про місце і час розгляду справи повідомляється також потерпілому, свідкам, законним представникам, експерту і перекладачу, якщо вони є учасниками провадження.

Також з метою забезпечення легітимності діяльності адміністративної комісії, секретар адміністративної комісії або її голова повідомляють про час і місце розгляду справи іншим членам комісії.

Одна з особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення полягає в тому, що присутність правопорушника під час розгляду справи, як правило, не є обов'язковою. Законодавство лише у виключних випадках встановлює обов'язкову присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, під час розгляду справи (ст. 268 КУпАП). В таких випадках особа, яка відповідальна за підготовку матеріалів до розгляду справи, повинна забезпечити також явку особи, що притягається до відповідальності.

До компетенції адміністративних комісій не відносяться адміністративні проступки, при розгляді яких порушник обов'язково повинен бути присутній. Тому діє загальне правило, передбачене ст. 268 КУпАП, – при відсутності порушника справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне його сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від нього не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. На цю обставину звертає увагу О. А. Задихайло. Він зазначає, що на практиці норма ст. 268 КУпАП зазвичай не виконується через відсутність нормативно-визначеного механізму контролю за моментом отримання особою, що викликається на засідання адміністративної комісії, повідомлення про час і місце його проведення. Таким чином, продовжує вчений, особа позбавляється можливості реалізації своїх прав, передбачених у ч. 1 ст. 268 КУпАП, що є грубим порушенням законності. З іншого боку, це дозволяє безперешкодно оскаржити будь-яку постанову адміністративної комісії, винесену за відсутності запрошеної особи [40].

По-четверте, секретар адміністративної комісії може витребувати додаткові матеріали, якщо це необхідно для розгляду справи в повному обсязі. Тобто вже на етапі підготовки справи до розгляду перевіряється достатність матеріалів, які містяться у справі, для розгляду її по суті і винесення постанови. Відповідно до цього положення ст. 278 КУпАП, секретар адміністративної комісії вправі витребувати додаткові матеріали по справі

у відповідних підприємств, установ та організацій. Якщо ж будуть встановлені обставини, які виключають провадження по справі, то секретар готує матеріали, які підтверджують факт відсутності події чи ознак складу проступку в діях особи, на розгляд адміністративної комісії. І вже адміністративна комісія приймає остаточне рішення щодо закриття справи.

По-п'яте, секретар адміністративної комісії вивчає чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, їхніх законних представників та адвоката. Реалізація цього положення ст. 278 КУпАП має певні нюанси. Секретар адміністративної комісії не може одноособово вирішити питання про задоволення клопотань учасників провадження. Тобто секретар адміністративної комісії лише готує ці клопотання до розгляду, а вже адміністративна комісія, як колегіальний орган, на своєму засіданні може прийняти рішення щодо задоволення того чи іншого клопотання [64, с. 705].

За загальним правилом, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем вчинення правопорушення. Однак відносно деяких категорій правопорушень КУпАП встановлює альтернативну територіальну підвідомчість, тобто передбачається можливість розгляду певних категорій справ не за місцем вчинення проступку, а за місцем обліку транспортного засобу чи за місцем проживання правопорушника (ч.ч. 2-5 ст. 276 КУпАП). До таких виключень з загального правила відноситься і юрисдикційна діяльність комісій, які згідно з ч. 4 ст. 276 КУпАП розглядають справи про адміністративні правопорушення за місцем проживання порушника.

Стаття 277 КУпАП теж передбачає загальний строк розгляду справ про адміністративні правопорушення і спеціальні строки (сім днів, п'ять днів, три дні, доба). Всі справи, з яких адміністративні комісії вправі виносити постанову про накладення адміністративного стягнення, розглядаються у 15-денний термін.

Порядок слухання справи одноособово посадовою особою суттєво різниться від порядку слухання справи колегіальним органом.

Якщо матеріали справи розглядаються адміністративною комісією, то слухання справи починається з оголошення складу комісії. Потім головуючий на засіданні комісії повідомляє, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їхні права та обов'язки. Після цього оголошує протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання, а у разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок (ст. 279 КУпАП).

Порядок слухання справ про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями уточнюється положеннями ст. 216 КУпАП, яка закріплює, що адміністративні комісії мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення при наявності не менш як половини членів їх складу.

КУпАП не дає переліку процесуальних прав та обов'язків, які можуть або повинні реалізовувати члени комісії під час слухання справи. Якщо керуватися нормами Положень про адміністративні комісії [124; 129; 128] то додатково можна визначити, що зазвичай голова адміністративної комісії, а за його відсутності – заступник голови: 1) керує роботою комісії і відповідає за виконання покладених на комісію завдань; 2) головує на засіданнях комісії; 3) забезпечує регулярне проведення засідань комісії, визначає коло питань, що підлягають розгляду на черговому засіданні; 4) вживає заходів до виконання рівня правової культури та правової підготовки членів адміністративної комісії; 5) підписує протокол та постанову комісії у справі про адміністративне правопорушення.

Секретар адміністративної комісії: 1) веде протоколи засідань комісії по справам, що розглядаються комісією; 2) разом з

головою комісії підписує протокол і постанову комісії по справі про адміністративне правопорушення; 3) звертає до виконавця постанову про накладення адміністративного стягнення.

На жаль, в жодному Положенні про адміністративну комісію не дається перелік процесуальних прав та обов'язків інших членів комісії. Вважаємо що до таких процесуальних прав слід віднести: а) право задавати з дозволу головуючого питання особі, яка притягається до відповідальності, та іншим присутнім учасникам провадження; б) звертати увагу головуючого та членів комісії на характерні обставини чи особливості доказів по справі.

Згідно ст. 281 КУпАП під час розгляду справи про адміністративне правопорушення секретар адміністративної комісії веде протокол, який потім підписується головуючим засідання та секретарем комісії. В цьому протоколі зазначаються: 1) дата і місце засідання; 2) найменування і склад органу, що розглядає справу; 3) зміст розглянутої справи; 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їхні клопотання та результати розгляду; 6) документи та речові докази, що були досліджені при розгляді справи; 7) відомості про оголошення прийнятої постанови та роз'яснення порядку і строків його оскарження. На жаль, ст. 281 КУпАП, встановлюючи обов'язок колегіального органу при розгляді справи вести протокол засідання, не передбачає наслідків недотримання цього обов'язку. А О. М. Бандурка і М. М. Тищенко взагалі звертають увагу на те, що вимоги до оформлення протоколу не завжди виконуються. Вчені зазначають, що адміністративні комісії, як правило, відображають у протоколі хід і результати розгляду одразу декількох справ про адміністративні правопорушення. При цьому обставини вчинення проступку, а також пояснення осіб, які приймають участь в справі, відображаються в скороченій формі, відомості про дослідження документів і інших обставин, їх оцінку носять поверховий характер, а часто відсутні взагалі.

Пояснюється така ситуація, на думку О. М. Бандурки і М. М. Тищенка тим, що деякі практичні працівники посилаються на великий обсяг роботи та низький рівень суспільної небезпеки проступків. Такий стан справ, продовжують вчені, не є правильним. Там, де мова йде про дотримання прав та законних інтересів особистості, подібна «економія» не допустима і шкідлива. Поширена серед певної частини практичних працівників думка про «непотрібну паперову тяганину» прямо суперечить принципам провадження в справах по адміністративні правопорушення [18, с. 174].

Адміністративна комісія при розгляді справи про адміністративне правопорушення з'ясовує: 1) чи було вчинене адміністративне правопорушення; 2) чи винна дана особа у його вчиненні; 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності; 4) чи є обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність; 5) чи заподіяно майнову шкоду; 6) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу; 7) інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (ст. 280 КУпАП).

По суті ст. 280 КУпАП визначає предмет доказування органів адміністративної юрисдикції, які на етапі слухання справи мають проаналізувати зібрані матеріали і обставини справи.

Обставини, що закріплені в ст. 280 КУпАП, дуже схожі на обставини, за наявності яких справа про адміністративне правопорушення не порушується, а почате провадження в справі підлягає припиненню (ст. 247 КУпАП). Але між ними є суттєва різниця – обставини, передбачені ст. 280 КУпАП, стосуються змісту юрисдикційної діяльності щодо встановлення об'єктивної істини у справі, тоді як обставини, передбачені ст. 247 КУпАП, стосуються процесуального оформлення юрисдикційної діяльності і допомагають відповісти на питання – Чи слід порушувати провадження по справі? Чи є підстави для закриття справи? тощо. Тому аналіз обставин, за наявності

яких справа про адміністративне правопорушення не порушується, а почате провадження в справі підлягає припиненню (ст. 247 КУпАП), буде характеризуватись у наступному підрозділі монографії, коли мова буде йти про винесення адміністративною комісією постанови про закриття справи.

Щоб винести мотивоване і законне рішення, адміністративна комісія повинна встановити, чи був вчинений адміністративний проступок. Це означає, що необхідно з'ясувати, чи мають місце в діянні особи, яка притягається до відповідальності, всі ознаки, що характеризують склад адміністративного проступку. Відсутність хоча б однієї ознаки, що характеризує суб'єкт, об'єкт, суб'єктивну сторону або об'єктивну сторону адміністративного проступку, свідчить про те, що правопорушення не відбувалося.

На слуханні справи з'ясовуються також обставини, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність (ст.ст. 34, 35 КУпАП). Наявність цих обставин істотно впливає на вид, строки і розмір стягнення. Якщо в санкції статті закріплена можливість вибору однієї санкції із кількох перелічених, то наявність обставин, що пом'якшують відповідальність, як правило, підштовхує орган адміністративної юрисдикції до застосування до правопорушника менш суворої санкції. І навпаки, якщо в справі є обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність, то орган адміністративної юрисдикції вправі застосувати до правопорушника більш сувору санкцію.

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, впливають також на розмір адміністративного стягнення, якщо мова йде про штрафи.

Ст. 280 КУпАП також зобов'язує адміністративну комісію виявити чи було заподіяно майнову шкоду. Виявлення цього факту може вплинути на вид та розмір адміністративного стягнення. До того ж, ст. 40 КУпАП, як вже зазначалося, наділяє адміністративні комісії правом під час вирішення питання про

накладення стягнення за адміністративне правопорушення одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди.

Це питання ретельно досліджувалося у працях М. Р. Сиротяка [176, с. 12-13]. Взнявши ці напрацювання за основу можна виділити наступні причини, чому норми ст. 40 КУпАП в Україні реально не діють:

- по-перше, ініціатива щодо порушення питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, закріплена за органами адміністративної юрисдикції, а не за потерпілою особою (ст. 40 КУпАП). Ні адміністративні комісії, ні інші органи адміністративної юрисдикції, передбачені в ст. 40 КУпАП, не спішають реалізовувати своє процесуальне право;
- по-друге, члени комісії не володіють відповідними спеціальними знаннями щодо вирішення питання про відшкодування майнової шкоди потерпілому, а тому, боячись неправильно застосувати норму, взагалі її не використовують у своїй діяльності;
- по-третє, прийняття такого рішення породжує додаткові підстави для оскарження постанови по справі.

Ст. 280 КУпАП закріплює, що на слуханні справи з'ясовується також питання про можливість передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації чи трудового колективу. Відповідно ст. 21 КУпАП передбачає правові підстави та порядок передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу. Стосовно цих положень КУпАП, на нашу думку, влучно висловився А. С. Васильєв. Він зазначає, що згідно з положеннями Конституції

України про захист прав особи й недоторканності приватного життя, на практиці норми не можуть застосовуватися ст. 21 КУпАП про передачу матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд трудових колективів і застосування ними за вчинені членами трудового колективу адміністративні проступки заходів громадського впливу [63, с. 64].

Слід зазначити, що ст. 280 КУпАП не дає повного переліку обставин, які підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Тому в статті закріплено, що з'ясуванню підлягають і інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи. Наприклад, ч. 2 ст. 33 КУпАП передбачає, що при накладенні адміністративного стягнення необхідно також враховувати: 1) характер вчиненого правопорушення; 2) особу правопорушника і 3) майнове становище особи, яка притягається до відповідальності.

Згідно до положень ст. 279 КУпАП на засіданні адміністративної комісії досліджуються докази по справі.

Відповідно до положень ст. 251 КУпАП доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного проступку, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Доказування в провадженні у справах про адміністративні правопорушення – це велика і складна тема для самостійного монографічного дослідження. Незважаючи на наявність сер-

йозних наукових праць, присвячених цій тематиці [36; 38; 179; 199; 84], законодавство України не регулює всієї специфіки процесу доказування в рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Якщо доказування визначати як процесуальну діяльність суб'єктів, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, щодо збирання, перевірки і оцінки доказів з метою встановлення об'єктивної істини у справі та прийняття на цій підставі законного рішення, то, відповідно така процесуальна діяльність повинна регламентуватися нормами КУпАП. Сьогодні рівень такого регулювання вкрай низький і незадовільний.

Аналіз ст. 251 КУпАП дає можливість виділити основні види джерел доказів у справах про адміністративні правопорушення: 1) протокол про адміністративне правопорушення та інші протоколи, передбачені КУпАП; 2) пояснення особи, відносно якої ведеться провадження, потерпілого та свідків; 3) висновки експертів; 4) інші документи (наприклад, характеристика з місця роботи правопорушника, свідоцтво про народження і тощо); 5) показання спеціальних технічних приладів; 6) речові докази [101, с. 121].

3.2. Постанова по справі про адміністративне правопорушення: процедура винесення, перегляду і виконання

Остаточна оцінка поведінки особи, що притягається до адміністративної відповідальності, дається у постанові по справі. Постанова по справі про адміністративне правопорушення є важливим процесуальним документом, при складанні якого необхідно враховувати встановлені законом вимоги до його змісту і форми, незалежно від того, виноситься він колегіальним органом чи посадовою особою одноосібно [101, с. 174 – 175].

Відповідно до ч. 2 ст. 283 КУпАП постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), що виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, відносно якої розглядається справа; викладення обставин, які були встановлені при розгляді справи; посилання на нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; рішення, прийняте по справі.

Отже, постанова повинна містити досить повну інформацію про особу, відносно якої її винесено, бути зрозумілою і переконливою не тільки за смислом, а й за змістом. У цьому процесуальному документі необхідно обґрунтовувати і мотивувати юридичну оцінку обставин справи, а також вид і міру застосовуваного стягнення, обґрунтовувати і мотивувати ухвалення рішення про закриття справи. Обґрунтованість постанов у справі пов'язується з повним, всебічним та об'єктивним дослідженням обставин справи, правильним застосуванням матеріально-правових і процесуально-правових норм. При цьому аргументація висновків повинна ґрунтуватися на досліджених відомостях при розгляді справ [63, с. 956].

Крім загальних вимог до оформлення, змісту і порядку прийняття адміністративними комісіями постанов по справі, законодавець закріплює і додаткові (ст. 283 КУпАП). До них належать такі вимоги:

1. Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення адміністративними комісіями вирішується одночасно питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначається розмір шкоди, який підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування. Як вже зазначалося, положення ст. 40 КУпАП у діяльності адміністративних комісій не застосовуються, а тому це положення ст. 283 КУпАП можна вважати «мертвою нормою» стосовно діяльності адміністративних комісій.

2. Якщо в ході адміністративного розслідування було застосовано такий примусовий захід, як вилучення речей і до-

кументів (ст. 265 КУпАП), постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також посилення про порядок і строк її оскарження.

3. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів адміністративної комісії, що присутні на засіданні.

4. Постанова по справі про адміністративне правопорушення підписується головуючим на засіданні та секретарем комісії.

Види постанов, які може винести орган адміністративно-юрисдикційної діяльності, закріплені в ст. 284 КУпАП. Так, залежно від результатів розгляду справи орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП; 3) про закриття справи. Перелік видів постанов має вичерпний характер, і їх винесення на підставах, що не передбачені законом, не допускається.

Постанова про застосування заходів впливу, що передбачені ст. 24-1 КУпАП, виноситься у випадку, коли встановлено факт вчинення адміністративного проступку в діянні деліктоздатної особи, яка не досягла 18-річного віку. Згідно зі ст. 13 КУпАП до осіб віком від 16 до 18 років можуть бути застосовані заходи впливу, що передбачені ст. 24-1 КУпАП. Але при застосуванні заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП, слід керуватися ще однією нормою, яка закріплена в ст. 221 КУпАП. Згідно з цією нормою всі справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, розглядаються місцевими судами. Таким чином, можемо констатувати, що у своїй діяльності адміністративні комісії за результатами слухання справи мають право винести два види постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про закриття справи.

Постанова про накладення адміністративного стягнення виноситься у випадках, коли буде встановлено факт вчинення

адміністративного проступку, вину правопорушника та наявність інших кваліфікуючих ознак складу правопорушення в діях винного. Інші обставини по справі можуть мати значення при визначенні виду адміністративного стягнення та встановленні його розміру [97, с. 103 – 105].

Статистичні дані адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради за 2011 рік свідчать про те, що адміністративні комісії, в переважній більшості, виносять постанови по накладення адміністративного штрафу. Так, за перший квартал 2011 року сума накладених адміністративною комісією штрафів складала – 283 859 грн., за другий квартал – 199 685 грн., за третій квартал – 218 863 грн., за четвертий квартал – 182 597 грн. Всього за рік сума накладених адміністративних штрафів склала 885 004 грн. [181].

Постанова про закриття справи може бути винесена адміністративною комісією, якщо в результаті слухання справи: 1) будуть встановлені обставини, що виключають провадження по справі (ст. 247 КУпАП); 2) орган (посадова особа) обмежиться усним зауваженням у зв'язку з малозначністю діяння (ст. 22 КУпАП); 3) матеріали будуть передані на розгляд громадської організації або трудового колективу на підставах, що передбачені ст. 21 КУпАП; 4) матеріали справи будуть направлені до прокуратури, органів досудового слідства або дізнання у зв'язку з виявленням у діях особи ознак злочину (ст. 253 КУпАП). Розглянемо кожен з вказаних випадків більш детально.

По-перше, постанова про закриття справи може бути винесена адміністративною комісією, якщо в результаті слухання справи будуть встановлені обставини, що виключають провадження по справі. Стаття 247 КУпАП до таких обставин відносить: 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності

або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 КУпАП; 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення по даному факту кримінальної справи; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Відсутність події правопорушення означає, що відсутнє діяння, яке підпадає під ознаки адміністративного проступку (наприклад, були відсутні дії, пов'язані з розпиванням спиртних напоїв на виробництві і ін.). Можуть бути випадки, коли подія (діяння) дійсно мала місце, але відсутній склад адміністративного правопорушення, тобто обов'язкові ознаки, що характеризують суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт і об'єктивну сторону цього правопорушення. Відсутність складу адміністративного проступку буде й у випадках, коли діяння вчинене неделіктоздатною особою, тобто особою, яка не досягла 16-річного віку і яку визнано згідно зі ст. 20 КУпАП неосудною [63, с. 863].

До адміністративної відповідальності не може бути притягнута і особа, яка діяла в стані крайньої необхідності (ст. 19 КУпАП) або необхідної оборони (ст. 18 КУпАП), тому що в цьому випадку виключається протиправність діяння, що є обов'язковою ознакою адміністративного проступку [109, с. 697].

Зміст положення, передбаченого в п. 6 ст. 247 КУпАП полягає в тому, що не притягаються до адміністративної відповідальності особи, які підпадають під дію акта амністії. Більшість вчених, які аналізують у своїх працях положення ст. 247

КУпАП, ніяких проблем стосовно реалізації цієї обставини не помічають [64, с. 656; 109, с. 697]. Автори науково-практичного коментаря під редакцією А. С. Васильєва і О. І. Миколенко звертають увагу на те, що згідно зі ст. 92 Конституції України, акт амністії видається Верховною Радою України, а відповідно до Закону України «Про застосування амністії в Україні» від 1 жовтня 1996 року [153] амністія – це повне або часткове звільнення від кримінальної відповідальності і покарання певної категорії осіб, винних у вчиненні злочину (ст. 1). Отже, ця обставина застосовується тільки в межах кримінального і кримінально-процесуального законодавства і тільки до осіб, які вчинили злочин. Тому в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення амністія як обставина, що виключає провадження в справі, не застосовується [63, с. 864].

Підлягає закриттю провадження у справі, якщо акт, що встановлює адміністративну відповідальність за певну дію або бездіяльність, скасований у передбаченому законом порядку. У випадку прийняття нового закону, що пом'якшує адміністративну відповідальність, провадження триває, але з урахуванням усіх новел позитивного характеру. Правило про зворотню силу закону, який пом'якшує або скасовує відповідальність, у повному обсязі поширюється на особу, яка вчинила адміністративне правопорушення до набуття таким законом чинності, якщо постанову по справі ще не виконано [64, с. 656].

Згідно зі ст. 38 КУпАП, стягнення може бути накладене не пізніше двох місяців від дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – двох місяців від дня його виявлення. Якщо справу розглядає суд (суддя), то стягнення накладається не пізніше трьох місяців з дня його вчинення чи виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або припиненні кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше місяця від дня ухвалення рішення про відмову в порушенні кримі-

нальної справи або про її припинення. Якщо зазначені строки закінчилися до моменту розгляду справи про адміністративне правопорушення, то справа підлягає закриттю, оскільки стягнення не може бути застосовано.

Винятковою обставиною, що перешкоджає провадженню в справі та винесенню постанови про накладення адміністративного стягнення, є наявність по тому самому факту вчинення протиправних дій (бездіяльності) таких документів, як: постанова про призначення адміністративного стягнення; постанова про закриття провадження в справі про адміністративне правопорушення; постанова про порушення кримінальної справи. Особа не може бути знову притягнута до адміністративної відповідальності по тому самому факту, якщо постанову про накладення адміністративного стягнення вже винесено компетентним органом (посадовою особою). Так само особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності у випадку порушення за цим фактом кримінальної справи [109, с. 698].

Смерть фізичної особи, щодо якої ведеться провадження в справі про адміністративне правопорушення, є підставою для закриття провадження по справі. Ніхто інший не може нести адміністративну відповідальність крім особи, яка вчинила правопорушення [63, с. 865].

По-друге, постанова про закриття справи може бути винесена адміністративною комісією, якщо в результаті слухання справи будуть встановлені обставини, які передбачені ст. 22 КУпАП. Ця стаття закріплює, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. А. С. Васильєв у зв'язку з цим, зазначає: «У доцільності звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності за мотивами малозначності його проступку можуть переконувати будь-які обставини, що пом'якшують

відповідальність, у тому числі й умови, що дозволяють досягти виховних і запобіжних заходів без застосування заходів адміністративного впливу, зокрема, факт відсутності у порушника стійких антигромадських установок» [63, с. 66].

По-третє, постанова про закриття справи може бути винесена адміністративною комісією, якщо в результаті слухання справи будуть встановлені обставини, передбачені ст. 21 КУпАП. Ця стаття передбачає підстави та порядок передачі матеріалів справи про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації чи трудового колективу. В межах монографії, ми вже висловлювалися негативно щодо реальної реалізації даної норми, а тому вважаємо, що сьогодні вона відноситься до так званих, «мертвих норм» КУпАП.

По-четверте, постанова про закриття справи може бути винесена адміністративною комісією, якщо в результаті слухання справи будуть встановлені обставини, передбачені ст. 253 КУпАП. Згідно з цією статтею, якщо при розгляді справи адміністративна комісія прийде до висновку, що в порушенні є ознаки злочину, вона передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання.

Свого часу, М. Я. Масленніков писав: «На практиці якості постанов по справам про адміністративні правопорушення не завжди приділяється достатня увага. Іноді в таких документах не містяться відомості про особу, по відношенню до якої розглянута справа. Часто не в повному обсязі висвітлюються обставини вчинення проступку чи підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Зустрічаються недоліки в формулюванні сутності прийнятого рішення» [97, с. 103]. На жаль, матеріали практики діяльності адміністративних комісій та праці вчених, що досліджують цю проблематику, дають підстави стверджувати, що ці проблеми двадцятилітньої давності і сьогодні притаманні юрисдикційній діяльності органів, які вповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [40]._

Доведення постанови до відома, як етап стадії розгляду та прийняття постанови по справі, характеризується тим, що ухвалене рішення повинно бути доведене, по-перше, до відома особи, яка була притягнута до адміністративної відповідальності, по-друге, до відома потерпілого (якщо такий є у справі); по-третє, до відома громадськості.

Якщо перший та другий порядок доведення постанови до відома частково регламентується законодавством, то третій втратив те значення, яке було у нього в минулому. Розглянемо проблеми, що існують на практиці у цій сфері.

Так, О. А. Задихайло констатує, що адміністративні комісії рідко дотримуються строків надсилання матеріалів справи. Зазвичай особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, отримує постанову вже після закінчення 10-денного терміну її оскарження, який починає обчислюватися з моменту винесення постанови, що позбавляє особу можливості реалізації однієї з найважливіших гарантій захисту прав людини – права на оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим, О. А. Задихайло пропонує (і з цим повністю погоджуємося) внести зміни у ст. 289 КУпАП, визначивши, що скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня отримання постанови [40]. Таку пропозицію підтримують і інші науковці [86].

Відповідно до положень ст. 285 КУпАП, постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи, а копія постанови протягом трьох днів вручається під розписку або висилається особі, відносно якої воно винесено. Потерпілому, на його прохання, також вручається під розписку або надсилається у триденний строк копія постанови по справі. Про надсилання копії постанови робиться відповідна відмітка у справі.

Дивує позиція законодавця та його непослідовність у регулюванні питань профілактики адміністративних правопорушень. З одного боку, в Кодексі залишилась стаття, яка перед-

бачає активну участь громадськості у процесах запобігання адміністративним правопорушенням (ст. 6 КУпАП), з іншого, законодавець виключив з Кодексу статтю, яка передбачала механізм доведення інформації до відома громадськості про вчинені правопорушення (ст. 286 КУпАП) [145]. Якщо держава та державні органи в її особі вважають, що без допомоги громадськості вони зможуть вдало боротися з правопорушеннями, то вони помиляються. Участь громадськості у запобіганні адміністративних правопорушень є головним фактором, що може реально вплинути на кількісні показники правопорушень в суспільстві, стримуючи їх зростання та зменшуючи їх чисельність. Саме з метою відповідного реагування і вжиття заходів до недопущення адміністративних правопорушень у майбутньому ст. 286 КУпАП передбачала, що орган адміністративної юрисдикції, який виніс постанову по справі, повідомляє про вчинений адміністративний проступок громадськість. Адресат, якому призначалися ці відомості, залежав від виду адміністративного проступку. В цьому переліку не було статей, які розглядали адміністративні комісії. Але серед розглянутих в попередніх підрозділах статей є і такі, що, на нашу думку, повинні супроводжуватись обов'язковим інформуванням громадськості: розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (ст. 179 КУпАП); доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180 КУпАП), заняття проституцією (ст. 181-1 КУпАП); завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (183 КУпАП) тощо.

Отже, якщо повністю проаналізувати адміністративно-юрисдикційну діяльність адміністративної комісії на стадії розгляду справи та винесення по ній постанови, то можна визначити наступні основні правила, які допомагають реалізувати принцип законності на цій стадії:

- адміністративна комісія при розгляді справи про адміністративне правопорушення, повинна керуватися строками та спеціальними вимогами, що містяться в

- чинному законодавстві відносно розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- особа, що підготовляє справу до розгляду, повинна перевірити низку питань, що містяться в ст. 278 КУпАП, перш ніж передати матеріали на остаточний розгляд;
 - під час розгляду справи адміністративна комісія зобов'язана забезпечити реалізацію процесуальних прав інших учасників провадження;
 - чинне законодавство містить чіткі вимоги щодо оформлення та змісту постанови по справі, які обов'язкові для виконання адміністративною комісією;
 - адміністративна комісія, у зв'язку з тим, що дуже часто на практиці розглядає справу без присутності учасників процесу, зобов'язана повідомити про прийняте рішення зацікавлених осіб.

Як вже зазначалося, розгляд юрисдикційної діяльності адміністративних комісій, а також оцінка ефективності такої діяльності, були б не повними без розгляду особливостей перегляду та виконання, прийнятих адміністративними комісіями постанов про накладення адміністративних стягнень у вигляді попередження та штрафу.

Починаючи з 2008 року, процесуальні положення КУпАП, які стосуються порядку перегляду та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, постійно змінюються. Ці зміни суттєво відобразились на самих процедурах перегляду та виконання постанов, але загальні проблеми провадження в справах про адміністративні правопорушення, на нашу думку, так і не були вирішені на законодавчому рівні.

Проблеми перегляду і виконання постанов досліджували такі вчені як Д. М. Бахрах [20], С. З. Женетль [39], В. К. Колпаков [69] О. В. Кузьменко [85]; М. Я. Масленников [97], О. І. Миколенко [101], але особливу увагу хочемо звернути на публікації в періодичних виданнях, які присвячені сучасному аналізу стадії перегляду постанов про адміністративні правопорушен-

ня [52, с. 172 – 175; 51, с. 113 – 117; 53, с. 143 – 146] та стадії виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [185, с. 206 – 216; 184, с. 169 – 177].

Отже, перегляд справи про адміністративне правопорушення – це новий розгляд справи суб'єктом, який має право скасувати, змінити або залишити без змін раніше прийняту постанову [27, с. 181].

Перегляд постанови є факультативною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, а тому можливий лише при поданні скарги особою, щодо якої її винесено, потерпілим, їх захисниками чи законними представниками, а також при винесенні на постанову адміністративної комісії протесту прокурора.

Якщо перегляд справи відбувається в адміністративному порядку, то скарга подається в адміністративну комісію (голови чи секретарю комісії), яка винесла постанову по справі про адміністративне правопорушення, і протягом трьох діб надсилається адміністративною комісією разом із справою у виконавчий комітет відповідної ради, яка правомочна її розглядати.

Потребує роз'яснень положення ст. 288 КУпАП, яке сформульоване таким чином: «Постанову уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за протестом прокурора керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності протесту прокурора – керівником вищестоящего органу». Ця норма теоретично допускає можливість перегляду постанови адміністративної комісії тією ж комісією, якщо є протест прокурора та можливість перегляду постанови незалежно від наявності протесту прокурора головою відповідної ради, який очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради. І тут виникає питання, а чому рішення колегіального органу, повинне переглядатись посадовою особою одноособово? Тут у законодавця повинна бути чітка позиція, або рішення колегіальних органів оскаржуються в судовому по-

рядку, або їх перегляд відбувається виключно колегіальними органами в адміністративному порядку. Практика свідчить про те, що постанови адміністративних комісій змінюються у результаті перегляду справи головами відповідних рад [169], а також переглядаються без наявності протесту прокурора самими ж комісіями. Наприклад, адміністративна комісія при виконавчому комітеті Нікопольської міської ради 18 лютого 2010 року переглянула та скасувала на підставі скарги громадянина К. М. Сергєєва свою ж постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу від 28 січня 2010 року [119].

Вважаємо, що перегляд постанов про адміністративні правопорушення є гарантією законності та забезпечення прав громадян при притягненні винних до адміністративної відповідальності. Тому чітке законодавче закріплення правових підстав, процесуальних строків, кола осіб, які беруть участь у даній стадії провадження, їхніх процесуальних прав та обов'язків має велике значення для законного притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [101, с. 181].

Скептично щодо правового регулювання стадії перегляду постанов ставиться А. В. Кишинський. На жаль, стверджує він, правове регулювання цієї факультативної, але надзвичайно важливої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення є недостатнім. КУпАП основну увагу приділяє процедурі оскарження чи опротестування постанови по справі і майже не регламентує порядок розгляду відповідних скарг та протестів, тобто порядок перегляду рішення по відповідних справах. Такий стан справ не узгоджується, на думку вченого, з вимогою частини другої ст. 19 Конституції України, відповідно до якої всі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи мають діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією та законами України [52, с. 172 – 173].

І дійсно, КУпАП встановлює: коло осіб, які вправі оскаржувати чи опротестовувати постанову по справі (ст.ст. 287, 290 КУпАП), окреслює коло інстанцій, в які можна оскаржувати постанову по справі (ст. 288 КУпАП), закріплює строки оскарження та опротестування постанови (ст.ст. 289, 290 КУпАП); строк розгляду скарги та протесту прокурора на постанову (ст. 292 КУпАП) та перелік можливих рішень за результатами розгляду скарги чи протесту прокурора (ст. 293 КУпАП). Але КУпАП не визначає процедур перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення. А у зв'язку з тим, що до суб'єктів перегляду ст. 288 КУпАП відносить виконавчі комітети місцевих рад, вищестоящі органи виконавчої влади (вищестоящі посадові особи) та місцеві суди, то зрозуміло, що процедура перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення всіма зазначеними органами не може бути однаковою, оскільки всі з перелічених органів мають різну природу, яка визначає особливості процедур їх діяльності. Єдиний позитивний момент у правовому регулюванні стадії перегляду справ про адміністративні правопорушення це те, що перегляд постанов по справах про адміністративні правопорушення здійснюється місцевими судами за правилами, встановленими Кодексом адміністративного судочинства України [62].

Але і тут є певні неузгодженості. Так, якщо порівняти перегляд постанов про накладення адміністративного стягнення в адміністративному (ст. 293 КУпАП) та судовому порядках (ст. 162 КАСУ), то помітимо, що повноваження адміністративного суду та інших суб'єктів перегляду справи суттєво різняться. Так, при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення в порядку адміністративного судочинства, суд не може змінити захід стягнення так, як це передбачає ст. 293 КУпАП. Тобто, вирішуючи питання про зміну заходу стягнення, адміністративний суд буде виходити за межі своєї компетенції. Логічним виходом у разі, якщо при

розгляді адміністративного позову буде встановлено, що адміністративне стягнення застосовано неправильно, буде направлення справи про адміністративне правопорушення на новий розгляд із відповідною мотивацією [53, с. 143 – 146].

Проблематичним вбачається і перегляд постанов по справам про адміністративні правопорушення виконавчими комітетами місцевих рад відносно перегляду постанов, винесених адміністративними комісіями. Відповідно до ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування» [157] основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Очевидно, що розбиратись із правомочністю застосування адміністративних стягнень адміністративними комісіями на засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради досить проблематично, хоча б з огляду на непідготовленість складу виконавчого комітету до розгляду таких питань. Тому повністю погоджуємося з висновками А. В. Кишинського, який стверджує, що відсутність законодавчо визначеної процедури перегляду постанов по справам про адміністративні правопорушення практично унеможливорює їх перегляд виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради. З огляду на це, науковець пропонує виключити виконавчі комітети сільської, селищної, міської ради з переліку суб'єктів, до яких можуть оскаржуватись постанови по справах про адміністративні правопорушення [52, с. 172-175; 51, с. 113-117].

У зв'язку з відсутністю належного правового регулювання процедури перегляду постанов про адміністративні правопорушення, що винесені адміністративними комісіями, а також враховуючи грубі порушення, що існують в цій сфері правозастосовної діяльності, вважаємо, що слід передати повноваження щодо перегляду постанов адміністративних комісій виключно адміністративним судам, але при цьому передбачити в КАСУ можливість адміністративного суду за результатами розгляду постанови про адміністративне правопорушення приймати одне з наступних рішень: 1) залишати постанову без зміни; 2) скасовувати постанову і надсилати справу на новий розгляд; 3) скасовувати постанову і закривати справу; 4) змінювати захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень – заключна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, у рамках якої безпосередньо реалізуються функції адміністративної відповідальності, оскільки рівень ефективності боротьби з адміністративними проступками, запобігання їм, результативність виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання законів залежить від фактичної реалізації постанови про адміністративне стягнення [101, с. 192].

Адміністративні комісії можуть в результаті розгляду справи накласти на правопорушника два види адміністративних стягнень – попередження та адміністративний штраф. Порядок виконання постанови про винесення попередження регулюється ст. 306 КУпАП, а порядок виконання постанови про накладення штрафу регулюється главою 27 КУпАП.

Відповідно до ст. 306 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження приводиться у виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушникові. Якщо

постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження вноситься за відсутності порушника, то вона виконується шляхом вручення йому копії постанови протягом трьох днів, про що робиться відповідна відмітка у справі.

Глава 27 КУпАП передбачає добровільний і примусовий порядок виконання постанови про накладення адміністративного штрафу. Так, штраф повинен бути сплачений порушником не пізніше п'ятнадцяти днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а у випадку оскарження або опротестування такої постанови – не пізніше п'ятнадцяти днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Штраф вноситься порушником до установи Ощадного банку України (ст. 307 КУпАП). У разі несплати штрафу порушником у добровільному порядку постанова про накладення штрафу направляється для примусового виконання в порядку виконавчого провадження до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцем знаходженням його майна (ст. 308 КУпАП). А ст. 320 КУпАП закріплює, що постанова про накладення штрафу з відміткою про виконання повертається органу (посадовій особі), який виніс постанову, тобто в адміністративну комісію.

Які недоліки в правовому регулюванні стадії виконання постанов про попередження та адміністративний штраф виділяються в юридичній літературі?

По-перше, у зв'язку з тим, що вимоги ст.ст. 268, 285 КУпАП дуже часто не виконуються органами адміністративної юрисдикції (мова йде про обов'язкове сповіщення особи, яка притягається до відповідальності, про місце і час розгляду справи та про доведення про результати розгляду справи до зацікавлених осіб), порушник може не знати про застосування до себе такого виду адміністративного стягнення як попередження. Таким чином, коефіцієнт корисної дії такого стягнення буде дорівнювати нулю і про виконання стягнення говорити не доводиться [184].

По-друге, зазначається, що за скоєння деяких видів адміністративних проступків санкції статей передбачають великі суми штрафів. Наприклад, ст. 92 КУпАП «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини» передбачає санкцію для громадян у розмірі від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 гривень) і для посадових осіб – від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 2550 гривень). При цьому ч. 2 ст. 301 КУпАП лише закріплює, що відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законом. Є очевидним, що з метою додержання прав і законних інтересів громадян, а також з метою врахування різних життєвих ситуацій, які унеможливають негайне виконання штрафу, в чинний КУпАП необхідно внести норму, яка б передбачала порядок відтермінування виплати штрафу до одного місяця [184].

Отже, процесуально-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій знаходиться сьогодні на низькому рівні. Суттєві прогалини законодавства щодо стадії розгляду та слухання справи про адміністративні правопорушення, стадії перегляду постанови про адміністративне правопорушення і стадії її виконання ставлять під сумнів доцільність існування адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції. Позитивне вирішення цього питання, потребує суттєвих змін як у процесуальній частині КУпАП, так і розробки нормативно-правового акту (на рівні закону), який би передбачав загальний порядок утворення і організації діяльності адміністративних комісій в Україні.

У монографії сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій.

1. Встановлено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність:

- по-перше, є правовим явищем, яке постійно досліджується як на загальнотеоретичному рівні, так і у контексті діяльності конкретних органів державної влади;
- по-друге, є одним із понять, які входять до категоріального апарату адміністративного права та допомагають досліджувати правову дійсність.

2. Суттєвим недоліком сучасних наукових досліджень є ототожнення понять «адміністративна юрисдикція» та «адміністративно-юрисдикційна діяльність». Підставами розмежування цих понять є те, що:

- 1) поняття «юрисдикція» пов'язане з характеристикою стану статички, тоді як поняття «юрисдикційна діяльність» – стану динаміки;
- 2) в юридичній літературі так склалося, що поняття «юрисдикція» використовується для характеристики більш широкого спектру діяльності організацій, ніж поняття «юрисдикційна діяльність». Тому можна виділити два види адміністративної юрисдикції – адміністративно-регулятивну і адміністративно-конфліктну. Лише адміністративно-конфліктна юрисдикція за своїми ознаками співпадає з ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності.

3. Адміністративно-конфліктна юрисдикція характеризується наступними ознаками: завжди пов'язана з вирішенням юридичного конфлікту; завжди пов'язана з обов'язковою правовою оцінкою поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, з метою встановлення причин цього конфлікту і

сторони, яка винна у його виникненні; завжди пов'язана з можливістю накладання адміністративної санкції або прийняття іншого правозастосовного акту, який свідчить про прийняте по справі рішення; потребує детальної адміністративно-правової регламентації поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації.

Таким чином, адміністративно-конфліктна юрисдикція це передбачена адміністративно-правовими нормами компетентність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (їх посадових осіб) розглядати юридичні конфлікти на підставі правової оцінки поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, з можливістю за результатами розгляду конфлікту накладати адміністративні санкції або приймати інші правозастосовні акти, які свідчать про прийняте рішення по справі.

4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність це регламентований адміністративно-процесуальним законодавством розгляд та вирішення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування (їх посадовими особами) юридичного конфлікту на підставі правової оцінки поведінки сторін, які знаходяться у конфліктній ситуації, та можливість накладати, за результатами розгляду конфлікту, адміністративні санкції або приймати інші правозастосовні акти, які свідчать про прийняте по справі рішення.

Констатується, що суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності (якщо керуватися положеннями КУпАП) є суди загальної юрисдикції, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші передбачені законодавством державні органи або їх посадові особи, які відповідно до закону мають повноваження розглядати певне коло справ про адміністративні порушення і застосовувати до правопорушників адміністративні стягнення.

5. Встановлено, що до особливостей, які визначають місце адміністративних комісій у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, відносяться: