

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.13>

Заболотний В.М.

*аспірант Інституту права
ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»*

Ненько С.С.

*кандидат юридичних наук, професор
ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»*

АДМІНІСТРАТИВНІ КОМІСІЇ В УКРАЇНІ В РАМКАХ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Вступ. На сьогоднішній день актуальним є питання основи організації адміністративної комісії, оскільки найважливішою формою реалізації адміністративних повноважень органів місцевого самоврядування є функціонування адміністративних комісій муніципальних утворень.

Як показує практика, обсяг підвладних комісіям справ про адміністративні правопорушення постійно зростає. Водночас інститут адміністративних комісій муніципальних утворень діє ще недостатньо ефективно. Багато в чому це пов'язано з тим, що повноваження органів місцевого самоврядування в оновленому вигляді визначені порівняно недавно і практика ще не напрацювала оптимальних варіантів організації діяльності адміністративних комісій.

Основним завданням адміністративної комісії є розгляд справ про адміністративні правопорушення. З цієї причини вкрай важливо у сучасних, тяжких для України реаліях максимально забезпечити ефективність роботи адміністративних комісій для забезпечення публічного чи загальнодержавного інтересу.

Огляд останніх досліджень. В рамках адміністративного права, багатьма вітчизняними вченими були видані фундаментальні роботи, присвячені особливостям роботи адміністративних комісій в Україні та їх важливого значення для забезпечення публічного, так і загальнодержавного інтересу.

Серед таких авторів можна виділити О. І. Миколенка, В. І. Бердника, О. І. Остапенка, О. А. Банчука, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, Т. О. Коломоєць, М. Я. Масленнікова, Н. Г. Саліщевої, А. П. Шергіна.

Мета статті є дослідження діяльності адміністративних комісій в рамках публічного права в Україні з метою підвищення ефективності їх роботи.

Виклад основних положень Серед суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень важливе місце займають адміністративні комісії, які створюються при виконавчих органах місцевого самоврядування та комісії у справах неповнолітніх та захисту їх прав. З погляду свого суб'єктного складу суб'єкти адміністративної юрисдикції у процесуальній формі адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктному процесі) розглядають справи про адміністративні правопорушення одноосібно (у переважній більшості випадків) чи колегіально. Одноосібно справи про адміністративні правопорушення в рамках адміністративно-деліктного процесу розглядаються судьями, посадовими особами органів внутрішніх справ, посадові особи органів та установ кримінально-виконавчої системи та ін.

Адміністративна комісія виявляє причини та умови, що сприяють виявленню правопорушень неповнолітніх та визначає заходи

щодо їх усунення. Здебільшого комісія накладає штрафи.

До колегіальних органів в адміністративно-деліктному процесі на сьогоднішній день належать адміністративні комісії, які створюються при виконавчих органах місцевого самоврядування та комісії у справах неповнолітніх та захисту їх прав.

Колегіальними органами адміністративної юрисдикції визнаються органи, передбачені нормами адміністративного права, в яких колегіально розглядаються та вирішуються справи про адміністративні правопорушення шляхом ухвалення на засіданнях членів цих органів у вигляді голосування відповідних процесуальних актів [2].

Основними завданнями адміністративної комісії є:

1) захист законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави;

2) своєчасний, всебічний, повний та об'єктивний розгляд кожної справи про адміністративне правопорушення та вирішення її у точній відповідності до чинного законодавства;

3) забезпечення виконання винесеної ухвали;

4) виявлення причин та умов, що сприяють скоєнню адміністративних правопорушень;

5) сприяння зміцненню законності та попередження адміністративних правопорушень у межах території муніципального освіти [4].

Основними функціями адміністративної комісії є:

1) розгляд протоколів (постанов) про адміністративні правопорушення, що надійшли від посадових осіб органів місцевого самоврядування, обласних органів виконавчої влади, органів поліції, органів прокуратури;

2) ухвалення постанов (ухвал) за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення;

3) узагальнення практики розгляду справ про адміністративні правопорушення та вжиття заходів щодо її вдосконалення. Адміністративна комісія у своїй діяльності керу-

ється Конституцією України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативно-правовими актами, а також цим Положенням.

Так, згідно ст. 213 КУпАП, «Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад».

Також, згідно зі ст. 214 КУпАП «Розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб)» [8].

До основних законів, які регулюють діяльність адміністративних комісій належать:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

3. Положення про адміністративні комісії Української РСР.

Для забезпечення законності діяльності комісія суворо дотримується вимог до процесуальних дій під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Посадовцем, відповідальним за організацію діяльності та звітність комісії, ведеться постійна робота щодо формування складу адміністративних комісій, виконання рекомендацій щодо діяльності адміністративних комісій [7, с. 43].

Таким чином, адміністративна комісія – постійно діючий колегіальний орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративну комісію очолює голова, який відповідно до своїх повноважень:

а) здійснює керівництво діяльністю адміністративної комісії;

б) головує на засіданнях комісії та організує її роботу;

в) бере участь у голосуванні при винесенні ухвали або ухвали у справі про адміністративне правопорушення;

г) підписує протоколи засідань, постанови та ухвали, що виносяться адміністративною комісією;

д) вносить від імені адміністративної комісії пропозиції посадовим особам органів державної влади краю та органам місцевого самоврядування з питань профілактики адміністративних правопорушень [6, с. 12].

Заступник голови адміністративної комісії здійснює за дорученням голови адміністративної комісії окремі його повноваження та заміщає голову адміністративної комісії у разі його відсутності чи неможливості здійснення ним своїх повноважень [9, с. 21].

Відповідальний секретар адміністративної комісії:

а) забезпечує підготовку матеріалів справ про адміністративні правопорушення для розгляду на засіданнях адміністративної комісії;

б) повідомляє членів адміністративної комісії та осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, про час та місце розгляду справи;

в) веде протокол засідання та підписує його;

г) забезпечує розсилку постанов та ухвал, винесених адміністративною комісією, особам, щодо яких вони винесені, їх представникам та потерпілим;

г) веде діловодство, пов'язане з діяльністю адміністративної комісії;

д) здійснює свою діяльність під керівництвом голови та заступника голови адміністративної комісії.

Члени адміністративної комісії, у тому числі голова, заступник голови та відповідальний секретар:

а) попередньо, до початку засідання адміністративної комісії знайомляться з матеріалами внесених на розгляд справ про адміністративні правопорушення;

б) беруть участь у засіданнях адміністративної комісії;

в) беруть участь в обговоренні прийнятих рішень;

г) беруть участь у голосуванні під час прийняття рішень.

О. І. Миколенко визначає адміністративну комісію як постійно діючий колегіальний орган адміністративної юрисдикції, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, скоєні на території муніципальної освіти відповідно до своєї підвідомчості. Основними функціями аналізованих адміністративних комісій є розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення, віднесені до її компетенції та сприяння зміцненню законності та попередження адміністративних правопорушень на території муніципальної освіти. Нечіткість правового регулювання діяльності адміністративних комісій, створюваних при виконавчих органах місцевого самоврядування, вказує на те, що доцільно розглянути докладніше діяльність цього органу на регіональному рівні [5].

Члени комісій наділяються рівними правами та повноваженнями. До основних їх повноважень відносяться: участь у підготовці засідань, розгляді справ та прийнятті з них рішень. Також члени комісії повноважні задалегідь знайомитись з матеріалами справ, внесених на розгляд, вносити пропозиції про відкладення розгляду справи, якщо потрібне додаткове з'ясування будь-яких обставин, та здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством [2].

Адміністративні комісії, будучи колегіальними органами спеціальної юрисдикції, що постійно діють, уповноваженими в межах певної компетенції розглядати справи про адміністративні правопорушення, в силу специфіки такої діяльності взаємодіють з різними органами державної влади та місцевого самоврядування. Умовно можна назвати такі форми взаємодії. Перша форма є делегування органом свого представника до складу адміністративної комісії. Так, до складу комісій,

як правило, входять посадові особи органів місцевого самоврядування та поліції [9, с. 43].

Друга форма взаємодії впливає із безпосередньої реалізації комісією своєї основної функції – розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як правило, правом складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено регіональним законодавством до компетенції адміністративних комісій, наділені органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Третя форма взаємодії – внесення уявлень про усунення причин та умов, що сприяють скоєнню адміністративного правопорушення. Ця форма взаємодії є похідною від дій комісій, які здійснюються після фактичного розгляду справи про адміністративне правопорушення. Суддя, орган, посадова особа, які розглядають справу про адміністративне правопорушення, при встановленні причин адміністративного правопорушення та умов, що сприяли його вчиненню, вносять до відповідних організацій [6, с. 11].

Треба також звернути увагу на те, що норми про адміністративну відповідальність представляють собою доволі розгалужене правове явище, що створює певні проблеми у процесі їх класифікації.

Адміністративна відповідальність є складною та багатогранною категорією адміністративного права, що вимагає поглибленого вивчення та дослідження з низки причин. По-перше, адміністративна відповідальність є різновидом державного примусу, регульованого адміністративно-правовими нормами. Заходи адміністративної відповідальності у сфері адміністративно-правового регулювання знаходять застосування поряд з попереджувальними, адміністративно-пересічними, адміністративно-відновлювальними заходами, заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

З'ясування юридичної адміністративної природи відповідальності, вміння співвідно-

сити заходи адміністративної відповідальності коїться з іншими видами адміністративно-правового примусу є найважливішими завданнями адміністративного права, адміністративно-правової науки та юридичної практики.

По-друге, правові норми, що встановлюють заходи адміністративної відповідальності, склади адміністративних правопорушень, порядок застосування заходів адміністративної відповідальності, становлять відокремлену частину адміністративного права, іменовану інститутом адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність знаходить своє зовнішнє вираження під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється спільними зусиллями органів та посадових осіб виконавчої влади, місцевого самоврядування, судьями.

Під адміністративною відповідальністю розуміється такий різновид юридичної відповідальності (поряд з кримінальною, цивільно-правовою, дисциплінарною та матеріальною), яка виражається у застосуванні повноважним органом або посадовою особою адміністративного покарання до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Адміністративна відповідальність характеризується насамперед множинністю правових норм, що регулюють різноманітні аспекти правозабезпечення та правоохоронної діяльності органів держави та місцевого самоврядування у різних галузях та сферах життя суспільства. Ще однією характерною рисою є те, що адміністративна відповідальність має загальний характер, тобто її норми та правила обов'язкові для всіх без винятку фізичних та юридичних осіб.

Принципами адміністративної відповідальності є:

1. Законність.
2. Доцільність відповідальності.
3. Відповідальність за провину.
4. Невідворотність покарання у разі залучення до відповідальності.

5. Індивідуалізація заходів відповідальності.
6. Гуманізм.
7. Гласність.

Підстави адміністративної відповідальності класифікуються на такі види:

- нормативна підстава – порушення адміністративно-правової заборони;
- фактична підстава – вчинення адміністративного правопорушення;
- процесуальне підґрунтя – видання правозастосовчого акта.

Цілі адміністративної відповідальності опосередковуються через функції, які вона виконує: превентивну (або запобіжно-виховну), репресивну (названу ще каральною або штрафною) та сигналізаційну.

Перша покликана здійснювати загальне попередження правопорушень, тобто спонукати суб'єктів прав до дотримання та поважного ставлення до закону; її невід'ємною частиною є моральна перебудова особистості, в основі якої лежить моральний вплив на суб'єкта правовідносини, що запобігає його протиправній поведінці. Друга ж, власне, і проявляється у тих несприятливих наслідках, які виражені у санкціях правових і які мають зазнавати правопорушники з скоєних ними протиправних діянь. А третя (сигналізаційна) знаходить своє відображення при характеристиці правопорушника.

Тут ми можемо побачити, наскільки дійсне адміністративне законодавство має потребу у додатковій систематизації. Система адміністративних комісій буде працювати ефективно лише у тому випадку, якщо буде існувати чітко визначена система органів, які ведуть боротьбу з адміністративними правопорушеннями. Як вже було вказано, адміністративно-юрисдикційна діяльність зростає у геометричній прогресії, і не дивлячись на це, повноважень у адміністративних комісій не тільки не стає більше, деякі з них навіть скорочуються. Крім того, відповідні комісії неоднорідні і індивідуальні, що саме по собі ускладнює їх регулювання існуючими законодавчими актами.

Також треба взяти до уваги і той факт, що законодавець, нажаль, ніяким чином не враховує рід того чи іншого правопорушення, розгляд якого входить до компетенції адміністративних комісій.

Так, наприклад, адміністративна комісія може розглядати справу про зараження однією людиною іншої певними венеричними захворюваннями, і має право розглядати відповідну справу у засіданні, що буде, по перше, порушення лікарської таємниці, а по друге – йде у розріз з багатьма етичними нормами, і навіть може розглядатися як порушення права людини та зазіхання на його гідність. Треба звернути увагу на той факт, що деякі протиправні дії, які проходять за класифікацією адміністративного правопорушення взагалі мають бути перекваліфіковані у кримінальні правопорушення.

Не можна не торкнутися функцій органів державної влади при здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень щодо створення адміністративних комісій.

По-перше, вони здійснюють фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення адміністративних комісій та розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Недостатнє фінансування може негативно вплинути на якість роботи членів комісії, тому державі варто приділяти цьому питанню особливу увагу.

Витрата субвенцій провадиться на:

- утримання працівників органів місцевого самоврядування, які здійснюють державні повноваження;
- матеріальні витрати на здійснення державних повноважень (витрати на комунальні послуги, забезпечення меблями, інвентарем, оргтехнікою, засобами зв'язку, збільшення вартості матеріальних запасів, витрати на відрядження, послуги та роботи в області інформаційних технологій та ін.).

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за нецільове використання субвенцій, а також недостовірність поданих

відомостей про їх витрачання та порушення строків їх подання відповідно до законодавства.

Висновки. Провівши дослідження законодавчої бази, яка регламентує діяльність адміністративних комісій, можна прийти до висновку про не дивлячись на їх важливу роль в публічно-правовій сфері, деякі частини такого законодавства є достатньо застарілими. Наприклад, положення про адміністративні комісії Української РСР від 09.03.1988 р. не відповідає вимогам часу.

Звичайно, на момент прийняття відповідного положення воно було виправданим, проте на сьогоднішній день, ситуація у цій сфері дуже сильно змінилася, і з цієї причини, законодавець має звернути увагу на необхідність оновлення законодавства, що регулює діяльність адміністративних комісій. Крім цього, необхідно прийняти до уваги що і сам Кодекс про адміністративні правопорушення у багатьох моментах не відповідає викликам часу, що створює велику кількість складних ситуацій у роботі адміністративних комісій.

Анотація

У статті досліджено діяльність адміністративних комісій в Україні, особливостей законодавства, яке її регламентує в контексті публічного права. Наголошено, що серед суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень важливе місце займають адміністративні комісії, які створюються при виконавчих органах місцевого самоврядування та комісії у справах неповнолітніх та захисту їх прав. Вказано, що на сьогоднішній день актуальним є питання основи організації адміністративної комісії, оскільки найважливішою формою реалізації адміністративних повноважень органів місцевого самоврядування є функціонування адміністративних комісій муніципальних утворень. Визначено, що адміністративна комісія виявляє причини та умови, що сприяють виявленню правопорушень неповнолітніх та визначає заходи щодо їх усунення. Здебільшого комісія накладає штрафи. До колегіальних органів в адміністративно-деліктному процесі на сьогоднішній день належать адміністративні комісії, які створюються при виконавчих органах місцевого самоврядування та комісії у справах неповнолітніх та захисту їх прав.

Встановлено, що адміністративна комісія – постійно діючий колегіальний орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративну комісію очолює голова, повноваження якого також визначеного у статті. Колегіальними органами адміністративної юрисдикції визнаються органи, передбачені нормами адміністративного права, в яких колегіально розглядаються та вирішуються справи про адміністративні правопорушення шляхом ухвалення на засіданнях членів цих органів у вигляді голосування відповідних проце-

Також, треба звернути особливу увагу на практичну діяльність адміністративних комісій. Нажаль, на сьогоднішній день її ефективність знаходиться на досить низькому рівні, і крім застарілого законодавства, на це впливає процес організації адміністративних комісій. Необхідно констатувати недоцільність наявності адміністративно-деліктної юрисдикції, що не відповідає умовам часу. Тому відповідні органи мають перестати існувати у тому вигляді, у якому існують зараз, вони повинні бути повністю реформовані.

Цілком очевидно, що не дивлячись на велику кількість наукових дискусій з цього приводу, необхідно чітко визначити рівень освіти і кваліфікації осіб, які входять у адміністративну комісію, а також законодавчо закріпити обов'язковість присутності у комісії одного чи декількох професійних юристів. Під час повномасштабної війни, вітчизняний законодавець має звернути увагу на забезпечення відповідної діяльності адміністративних комісій, виходячи із того, що сфери суспільного життя, які стосуються їх діяльності є важливими для функціонування держави в цілому.

суальних актів. Члени комісії наділяються рівними правами та повноваженнями. До основних їх повноважень відносяться: участь у підготовці засідань, розгляді справ та прийняття з них рішень. Також члени комісії повноважні заздалегідь знайомитись з матеріалами справ, внесених на розгляд; вносити пропозиції про відкладення розгляду справи, якщо потрібне додаткове з'ясування будь-яких обставин; та здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством.

Звернено увагу на те, що норми про адміністративну відповідальність представляють собою доволі розгалужене правове явище, що створює певні проблеми у процесі їх класифікації. Виявлено, що дійсне адміністративне законодавство має потребу у додатковій систематизації. Система адміністративних комісій буде працювати ефективно лише у тому випадку, якщо буде існувати чітко визначена система органів, які ведуть боротьбу з адміністративними правопорушеннями.

Аргументовано недоцільність наявності адміністративно-деліктної юрисдикції, що не відповідає умовам часу. Запропоновано повне реформування адміністративних комісій та повноцінне оновлення його законодавчої бази.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні комісії, колегіальний орган, публічне право, адміністративно-деліктна юрисдикція.

Zabolotny V.M., Nenko S.S. Administrative commissions in Ukraine within the framework of public law

Summary

The article examines the activity of administrative commissions in Ukraine, the peculiarities of the legislation that regulates it in the context of public law. It was emphasized that administrative commissions, which are created under the executive bodies of local self-government and commissions for the affairs of minors and protection of their rights, occupy an important place among the subjects of prevention of administrative offenses. It is indicated that today the question of the basis of the organization of the administrative commission is relevant, since the most important form of implementation of administrative powers of local self-government bodies is the functioning of administrative commissions of municipal entities. It is determined that the administrative commission identifies the reasons and conditions that contribute to the detection of juvenile delinquencies and determines measures to eliminate them. In most cases, the commission imposes fines. To date, collegial bodies in the administrative-delict process include administrative commissions, which are created under the executive bodies of local self-government and commissions for minors and the protection of their rights.

It was established that the administrative commission is a permanent collegial body authorized to consider cases of administrative offenses. The administrative commission is headed by the chairman, whose powers are also defined in the article. Collegial bodies of administrative jurisdiction are recognized as bodies provided for by the norms of administrative law, in which cases of administrative offenses are collegially considered and resolved through the adoption at meetings of members of these bodies in the form of voting of relevant procedural acts. Members of commissions are given equal rights and powers. Their main powers include: participation in the preparation of meetings, consideration of cases and decision-making from them. Also, the members of the commission are authorized to familiarize themselves with the materials of the cases submitted for consideration in advance; to make proposals to postpone the consideration of the case, if additional clarification of any circumstances is required; and exercise other powers provided by law.

Attention is drawn to the fact that norms on administrative responsibility represent a rather extensive legal phenomenon, which creates certain problems in the process of their classification. It was found that valid administrative legislation needs additional systematization. The system of administrative commissions will work effectively only if there is a clearly defined system of bodies that fight against administrative offenses.

The impracticality of the existence of administrative-delict jurisdiction, which does not meet the conditions of the time, is argued. A complete reform of the administrative commissions and a complete update of its legislative framework are proposed.

Key words: administrative law, administrative commissions, collegial body, public law, administrative and tort jurisdiction.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 березня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997. № 24. Ст. 170.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999. № 20-21.
3. Закон України від 9 квітня 1999 року // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999. № 20-21.
4. Положення про адміністративні комісії Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 09.03.1988 року №540-XI URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>. (дата звернення: 09.04.2024).
5. Миколенко О. І. Адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2012. Т. 17. Вип. ½. (16/17). С. 140–145.
6. Бердник В. І. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3(7). С. 391–395.
7. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт. упор. О. А. Банчук. Центр політико-правових реформ. Київ, 2015. 912 с.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.
9. Остапенко О. І. Суб'єкти уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. /О. І. Остапенко. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 220 с.
10. Адміністративне право : підручник / За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.