

С. С. Василів

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
старший викладач кафедри цивільного права та процесу

АДМІНІСТРАТИВНІ КОМІСІЇ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ, ЩО УПОВНОВАЖЕНІ РОЗГЛЯДАТИ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

© *Василів С. С., 2016*

Розглянуто питання діяльності адміністративних комісій у контексті реформування системи суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. На основі аналізу чинного законодавства про адміністративні правопорушення проаналізовано недоліки юрисдикційної діяльності адміністративних комісій та обґрунтовано потребу внесення змін до адміністративного законодавства в частині їх правового статусу.

Ключові слова: підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, суб'єкти, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

С. С. Васильив

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ РАССМАТРИВАТЬ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматривается вопрос деятельности административных комиссий в контексте реформирования системы субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. На основе анализа действующего законодательства об административных правонарушениях автором проанализированы недостатки юрисдикционной деятельности административных комиссий и обоснована необходимость внесения изменений в административное законодательство в части их правового статуса.

Ключевые слова: подведомственность дел об административных правонарушениях, субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

S. Vasyliv

THE ADMINISTRATIVE COMMISSION IN THE SYSTEM OF BODIES AUTHORIZED TO CONSIDER CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

The article examines the work of the administrative commissions in the context of the reform of the system of entities authorized to consider cases on administrative offences. Based on the analysis of the current legislation on administrative offences, the author analyzed the

shortcomings of the jurisdictional activity of the administrative commissions and the necessity of making changes in administrative law in terms of their legal status.

Key words: jurisdiction of cases on administrative offenses, subjects authorized to consider cases on administrative offenses.

Постановка проблеми. Сукупність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції становить єдину систему органів (посадових осіб), уповноважених державою вирішувати справи про адміністративні правопорушення (проступки). У статті 213 КУпАП визначений перелік органів (посадових осіб), що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, проте він не є вичерпним і може доповнюватися вказівками інших нормативно-правових актів. Особливістю цього “списку” суб'єктів є те, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення переважно державні органи, які належать до різних гілок влади, а саме до виконавчої та судової, а також окремі колегіальні органи: адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад. Таке різноманіття суб'єктів створює умови для оперативного й ощадливого провадження, тому що в багатьох випадках стягнення накладають працівники тих органів, що здійснюють контроль за дотримання відповідних правил.

Аналіз дослідження проблеми. Ґрунтовним і досі неперевершеним монографічним виданням про українську діаспору є книга Юліана Бачинського “Українська імміграція у Сполучених Штатах Америки” (“Українська імміграція у З'єднаних державах Америки”. – Львів, 1914.) Учений, який тривалий час жив у США, описує період з 1880 до 1914 року, коли в Америці народилося вже два покоління українців. Явище української імміграції науковець розглядає крізь призму державності, у правовому та соціально-економічному контексті. Автор відтворює і всебічно аналізує тло економічних відносин Австро-Угорщини у кінці XIX – на початку XX ст. Він характеризує законодавчі акти, які стояли на заваді або ж сприяли еміграції, дає власну оцінку еміграційної політики панівних урядів. Усі висновки вчений підтверджує фактами та цифрами. Автор зауважує, що “політичне життя між українськими іммігрантами... є надзвичайно слабко розвинене. Зацікавлення тими справами ледь відчутне, іммігранти живуть старим краєм, з очевидними втратами для себе” [1, с. 295]. Щодо українськомовних часописів автор висловлює занепокоєння з приводу того, що українці Америки виявляють незначну зацікавленість ними. Він зауважує, що читачі “не довго передплачують ті часописи. Скоро звикають до американських часописів і ними обмежуються” [1, с. 297]. Цей факт наштовхує на думку, що українська преса у США та Канаді зародилася колись виключно завдяки старанням окремих ентузіастів, національно свідомих представників української еміграції.

Питання адміністративних комісій як суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції отримало відображення у працях провідних українських науковців у галузі адміністративного права: Ю. Битяка, В. Богущького, Е. Демського, Е. Додіна, Л. Ковалю, А. Комзюка, В. Колпакова, Ю. Битяка, Д. Лук'янця, О. Остапенка, В. Перепелюка. Серед найзначущіших праць треба відзначити низку цікавих дисертаційних та монографічних праць таких науковців: Л. Анохіна, О. Банчук, О. Горбач, А. Іванишук, Т. Коломоєць, І. Личенко, Р. Миронюк, І. Голосніченко.

Мета статті. На основі аналізу наукових праць, чинного законодавства про адміністративні правопорушення дослідити роль адміністративних комісій як суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Особливе місцем у системі органів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення займають адміністративні комісії. Загально статус та основні засади діяльності визначені у ст. 215 КУпАП, зокрема адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів комісії. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] та Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [2] містять положення, які дають змогу в системі органів місцевого самоврядування та в системі органів державної виконавчої влади створювати адміністративні комісії для розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Проте Законом України

“Про місцеві державні адміністрації” передбачено можливість створення адміністративних комісій в органах державної виконавчої влади, а у КУпАП як суб’єкти адміністративно-деліктної юрисдикції названі лише адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, сільських та селищних рад. На жаль, на рівні закону до нині не вирішені низки проблем, що стосуються процедури утворення та діяльності адміністративних комісій, а Положення про адміністративні комісії Української РСР від 09.03.1988 р. [3] безперечно не відповідає вимогам часу.

Адміністративні комісії наділені юрисдикційними повноваженнями та перебувають не у структурі виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, а “при” них, тобто жоден відомчий, галузевий орган не вправі давати вказівки, розпорядження адміністративним комісіям та втручатися у їхню діяльність. Формування адміністративних комісій відбувається за територіальним критерієм та на засадах постійних комісій рад з числа депутатів відповідної ради, представників громадських організацій, політичних партій, трудових колективів. Як правило, головою адміністративної комісії є один із заступників голови виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради. Тобто порядок формування та функціонування адміністративної комісії при органах виконавчої влади зобов’язує їх бути підзвітними та підконтрольними у своїй діяльності цим органам.

Так, О. Миколенко, відстоюючи ідею реформування правового статусу адміністративних комісій як органів адміністративно-деліктної юрисдикції, зауважує, що необхідно закріпити у КУпАП перелік прав та обов’язків, якими наділені голова та члени адміністративних комісій, порядок розгляду скарг на постанови адміністративних комісій, правові наслідки неналежного оформлення матеріалів справи та невиконання вимог щодо складання протоколу засідання адміністративних комісій [4, с. 142].

Водночас В. Бердник висловлює думку про те, що адміністративні комісії як суб’єкти, які здійснюють виключно адміністративно юрисдикційну діяльність, повинні отримати більше повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як аргумент автор наголошує на колегіальності цього суб’єкта, що, на його переконання, підвищує об’єктивність прийнятих рішень, їхню обґрунтованість та успішність їх реалізації [5, с. 392–393].

Ю. Битяк, М. Тищенко зазначають, що адміністративні комісії – це не тільки основні колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й органи, покликані виховувати громадян у дусі точного і неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного і громадського обов’язку, поваги до прав, честі і гідності громадян, а також попереджувати правопорушення [6, с. 232].

Адміністративно-деліктним законодавством низки держав Європи передбачене створення певних структурних підрозділів, яким надаються повноваження по розгляду справ про проступки. Так, Законом Чеської Республіки “Про проступки” № 200/1990 від 17.04.1990 р. (п. 3 параграфу 53) передбачено право муніципалітетів створювати комісії для розгляду проступків як власний орган. Ці комісії діють і приймають рішення у складі трьох осіб із обов’язковим головуванням особи із юридичною освітою або із спеціальною професійною компетентністю для розгляду проступків. Такі самі умови є чинними, якщо до розгляду проступків уповноважено комісію Ради населеного пункту [7, с. 886].

У проекті Концепції реформи адміністративного права України наголошено на необхідності вирішення питання про доцільність існування адміністративних комісій [8]. Слушно А. Комзюк пов’язує це з тим, що саме адміністративні комісії, які функціонують на громадських засадах, об’єднуючи представників різних організацій, допускають найбільше порушень закону під час притягнення до адміністративної відповідальності [9, с. 624].

Адміністративним комісіям при виконавчих органах міських рад підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 45, 46, 92, 99, 103-1 – 104-1, статтею 136 (за вчинення правопорушень на автомобільному транспорті), статтями 138, 141, 142, 149-152, частинами першою та другою статті 152-1, частиною першою статті 154, статтями 155, 155-2, частиною другою статті 156, статтями 156-1, 156-2, 159, 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (окрім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, статтею 181-1, частиною першою статті 182, статтями 183, 185-12, 186, 186-1, 189, 189-1, 196, 212-1 КУпАП.

А адміністративним комісіям при виконавчих органах сільських та селищних рад підвідомчі справи про адміністративні правопорушення передбачені статтею 92, статтею 99 (коли правопорушення вчинено громадянином), статтями 103-1, 103-2, 104, статтею 136 (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), статтями 141, 142, 150-152, частинами першою та другою статті 152-1, статтями 155, 155-2, частиною другою статті 156, статтями 156-1, 156-2, 159, статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (окрім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 186, 186-1, 196, 212-1 КУпАП.

Проаналізувавши підвідомчі адміністративним комісіям справи про адміністративні правопорушення, можна дійти висновку про недоцільність існування таких органів адміністративної юрисдикції. Безперечно, що законодавче закріплення адміністративних комісій у радянському адміністративному праві як основного органу, який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, було виправданим кроком, адже мало на меті викорінення судової підвідомчості із адміністративно-деліктного процесу того часу. Тобто, адміністративні комісії повинні були стати “квазісудовим” колегіальним органом, який покликаний був розглядати справи про адміністративні правопорушення з максимальним залученням громадськості до цього процесу. Нині, коли існує розгалужена система державних органів, які наділені контрольно-наглядовими та адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, існування адміністративних комісій, які розглядають лише до 10 % справ про адміністративні правопорушення, є невиправданим.

Так, наприклад, частина статей КУпАП, які містять склади правопорушень підвідомчих адміністративним комісіям є “непрацюючими”, а статистичні дані по них відсутні, а саме – стаття 136 КУпАП “Вчинення правопорушень на автомобільному транспорті”, стаття 179 КУпАП “Розпивання спиртних напоїв на виробництві”, частина 4 статті 181 КУпАП “Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях”, стаття 189 КУпАП “Порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень”, стаття 196 КУпАП “Порушення правил навчання карате”.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені низкою статей, можна зарховувати до підвідомчості інших “спеціалізованих” органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які фаховіше та оперативніше зможуть реагувати на такі адміністративні правопорушення, а саме – стаття 92 КУпАП “Порушення правил охорони і використання пам’яток історії та культури”, стаття 99 “Порушення правил охорони електричних мереж”, стаття 183 “Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб”, стаття 186-1 “Незаконні дії щодо державних нагород”.

Непослідовною, на думку О. Остапенка, є позиція законодавця щодо визначення підвідомчості адміністративним комісіям справ про адміністративні правопорушення без врахування родової ознаки вчинених протиправних діянь [10, с. 144]. Так, на засіданні адміністративної комісії колегіально можна розглядати протиправні дії (бездіяльність) громадянина, пов’язані із зараженням венеричною хворобою та її профілактичним лікуванням (ст. 45 КУпАП). У цьому разі порушується вимога стосовно збереження лікарської таємниці про хворобу громадянина та порушення конституційного права щодо захисту його честі та гідності.

Окрім склади адміністративних правопорушень, на нашу думку, повинні бути “криміналізовані”, тобто ці правопорушення повинні бути визнані кримінальними та за них має бути встановлена кримінальна відповідальність, а саме – стаття 181-1 “Заняття проституцією”, стаття 189-1 КУпАП “Порушення порядку видобутку, виробництва та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння”, про що ведеться дискусія не лише серед науковців, але й серед практиків.

Так, аргументи прихильників концепції збереження адміністративних комісій як органу адміністративної юрисдикції не можна взяти до уваги, або винятково за умови реформування їхнього правового статусу як органу адміністративно-деліктної юрисдикції. Зокрема, необхідно нормативно визначити освітньо-кваліфікаційні вимоги до осіб, які входять до створених колегіальних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також передбачити обов’язкову участь у таких комісіях осіб, які є кваліфікованими фахівцями у галузі права або у сфері правовідносин, що є предметом розгляду органу адміністративної-деліктної-юрисдикції.

Водночас виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад підвідомчі ті самі справи про адміністративні правопорушення, що й входять до компетенції адміністративних комісій, зокрема, передбачені статтями 92, 99 (коли правопорушення вчинено громадянином), статтями 104, 141, 142, 152, 159, статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (окрім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 186-1 КУпАП.

Висновки. Проаналізувавши підвідомчі адміністративним комісіям справи про адміністративні правопорушення, можна дійти висновку про недоцільність існування таких органів адміністративно-деліктної юрисдикції, оскільки законодавче закріплення адміністративних комісій у радянському адміністративному праві як основний орган, який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, було виправданим кроком, адже мало на меті використання судової підвідомчості із адміністративно-деліктного процесу того часу.

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. – Ст. 190; 3. Положення про адміністративні комісії Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 09.03.1988 року №540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>. 4. Миколенко О. І. Адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності / О. І. Миколенко // Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. – Правознавство. – 2012. – Т. 17. – Вип. ½. (16/17). – С. 140–145. 5. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України / В. Бердник // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 391–395. 6. Адміністративне право : підручник / За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – 624 с. 7. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упор. О. А. Банчук] ; Центр політико-правових реформ. Київ : [Центр політико-правових реформ], 2007. – 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. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "ІнЮре", 2002. – 668 с. 10. 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.

REFERENCES

1. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini [On local government in Ukraine]: Zakon Ukrayiny vid 21 bereznya 1997 r. Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1997, № 24, St. 170. 2. Pro miscevi derzhavni administraciyi [On local state administrations]: Zakon Ukrayiny vid 9 kvitnya 1999 roku. Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1999, № 20-21, St.190. 3. Polozhennya pro administratyvni komisiyi Ukrayinskoyi RSR [The provisions of the Administrative Commission of the Ukrainian SSR], zatverdzhene Ukazom Prezydiyi Verxovnoyi Rady URSR vid 09.03.1988 roku № 540-XI. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>. 4. Mykolenko O. I. Administratyvni komisiyi u systemi organiv administratyvno-yurysdykciynoyi diyalnosti [Administrative Commission of the system of administrative-jurisdictional activity]. Visnyk ONU im. I. I. Mechnykova, Pravoznavstvo, 2012, Vol. ½. (16/17), pp. 140–145. 5. Berdnyk V. Yurysdykciyna diyalnist administratyvnykh komisij za administratyvno-deliktym zakonodavstvom Ukrayiny [Jurisdictional activities of administrative fees for administrative and tort legislation of Ukraine]. Publichne pravo, 2012, № 3(7), pp. 391–395. 6. Bytyak Yu. P., Harashchuk V. M., Zuy V. V. Administratyvne pravo [Administrative law], Kharkiv, Pravo Publ., 2010, 624 p. 7. Banchuk O. A. Administratyvne deliktne zakonodavstvo: zarubizhnyy dosvid ta propozytsiyy reformuvannya v Ukrayini [Administrative tort law: international experience and demand reforms in Ukraine], Kyiv, Tsentrl polityko-

pravovykh reform Publ., 2007, 912 p. 8. Pro zaxody shhodo vprovadzhennya Konceptiyi administratyvnoyi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of administrative reform in Ukraine] : ukaz Prezidenta Ukrainy vid 22 lypnya 1998 roku № 810/98. Oficijnyj visnyk Ukrainy, 1999, № 21, St. 32. 9. Vykonavcha vlada i administratyvne pravo [The executive and administrative law], Kyiv, Vydavnychyy Dim "InYure" Publ., 2002, 668 p. 10. Ostapenko O. I. Subyekty upovnovazheni rozglyadaty spravy pro administratyvni pravoporushennya [Entities authorized to consider cases on administrative offenses], Lviv, 2009, 220 p.

УДК 347.218.1:347.232

Т. В. Волинець

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільного права та процесу

СПОСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

© Волинець Т. В., 2016

Досліджено питання класифікації цивільно-правових способів захисту права комунальної власності.

Ключові слова: право власності, право комунальної власності, способи захисту права власності.

Т. В. Волинець

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Статья посвящена исследованию вопроса классификации гражданско-правовых способов защиты права коммунальной собственности.

Ключевые слова: право собственности, право коммунальной собственности, способы защиты права собственности.

T. Volynets

MEANS OF PROTECTION OF THE RIGHT OF MUNICIPAL OWNERSHIP

This article presents a study of the problem of classification of the civil-legal protection of the right of municipal ownership.

Key words: right of ownership, right of municipal ownership, means of protection of the right of ownership.

Постановка проблеми. Актуальність нашого дослідження полягає у дослідженні питання способів захисту права комунальної власності. Сьогодні питання захисту саме комунальної власності не сповна висвітлено у науковій літературі, а у законодавстві немає поділу між способами захисту окремих форм власності, і тому розгляд цього питання набуває актуальності.