

органами планових та позапланових перевірок платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Постанова КМУ від 09 березня 2011 р. № 233 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 770.

19. Про затвердження Переліку питань для здійснення планових перевірок органами Пенсійного фонду України та форми Акта, що складається за їх результатами: Постанова Правління ПФУ від 31 березня 2011 р. № 9-1 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 1474.

20. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2009.

21. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К., 2004.

22. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2002.

23. Жадан С.В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.

24. Фещук В.В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2010.

Надійшла до редакції 13.04.2012

БЕРДНИК В.С., аспірант
(Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова)

УДК 343.924

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Розкрито загальні ознаки, що притаманні системі органів адміністративної юрисдикції, та визначено місце в цій системі адміністративних комісій.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, орган адміністративної юрисдикція, система органів адміністративної юрисдикції, адміністративні комісії.

Раскрываются общие признаки, которыми характеризуется система органов административной юрисдикции, и определяется место в этой системе административных комиссий.

Ключевые слова: административная юрисдикция, орган административной юрисдикции, система органов административной юрисдикции, административные комиссии.

The article describes the general features that characterize the system of administrative jurisdiction, and the place in this system of administrative committees.

Keywords: administrative jurisdiction, the system of administrative jurisdiction, the administrative committee.

Суб'єктом адміністративної юрисдикції є органи місцевого самоврядування, суди загальної юрисдикції, органи державної виконавчої влади 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 чітко обмежену законодавством компетенцію щодо кола справ, які він вправі розглядати, що й зумовлює його місце системі адміністративно-юрисдикційних органів.

Роль і місце державного органу чи органу місцевого самоврядування у правоохоронному механізмі нашої держави визначаються його цільовим призначенням. Орган адміністративної юрисдикції є одним з суб'єктів правоохоронної діяльності, який покликаний вирішувати справи про адміністративні проступки. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності дуже часто поєднують управлінську і юрисдикційну діяльність, що також зумовлює їх правовий статус та визначає роль в системі органів адміністративної юрисдикції.

Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності досліджувалися в працях Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, Т.О. Коломоець, М.Я. Масленнікова, Н.Г. Саліщевої, А.П. Шергіна та інших видатних вчених. Але і сьогодні залишається багато питань, які потребують до себе уваги правознавців. Тому дослідження системи органів адміністративної юрисдикції та визначення в цій системі місця адміністративних комісій залишається одним з перспективних напрямів



юридичної науки.

Метою написання статті є аналіз правового статусу адміністративних комісій в системі органів адміністративної юрисдикції.

Особливістю адміністративної юрисдикції є її зв'язок з діяльністю не тільки місцевих загальних судів, а й органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак не всі вони можуть бути суб'єктами адміністративної юрисдикції. Такими є лише органи (посадові особи), на яких ці функції покладені законом. Це викликано, по-перше, тим, що юрисдикційна діяльність не завжди 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.

Чинне законодавство встановлює декілька способів закріплення компетенції суб'єкта адміністративної юрисдикції та організації його діяльності.

Перший спосіб. Повноваження компетентних органів (посадових осіб) з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення закріплюються у законах, що регламентують організацію і діяльність відповідного органу, який наділений юрисдикційними повноваженнями (наприклад, закони «Про міліцію» [7], «Про Антимонопольний комітет України» [8], «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], «Про Державну прикордонну службу України» [10] та ін.). У названих актах юрисдикційні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені в загальних рисах. Тобто норми перелічених законів безпосередньо не створюють можливості здійснення юрисдикційної діяльності, яка має чітко визначений характер. Законодавство повинне не тільки закріплювати коло прав і обов'язків державних органів, а й чітко визначити підстави юрисдикційної діяльності, порядок її здійснення та адміністративні санкції, які орган вправі застосувати до правопорушника. Детально підстави та порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності закріплюється в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Другий спосіб. Організаційні аспекти створення та функціонування органів адміністративної юрисдикції іноді регламентуються підзаконними актами. Яскравий приклад – організація діяльності адміністративних комісій.

Період незалежності України відзначився тим, що поступово юрисдикційні повноваження адміністративних комісій зменшувались, разом з тим загальна кількість органів адміністративної юрисдикції постійно збільшувалась. До того ж 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 Української РСР від 9 березня 1988 року [1].

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 КУАП). 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:

- у Положеннях про адміністративну комісію забувають вказати, що до складу комісії входять і „члени комісії”, адже це пряма вимога ст. 215 КУАП [2; 3];

- у Положеннях про адміністративну комісію закріплюються загальні формулювання, які повторюють положення КУАП і які в будь-який момент можна тлумачити на свій розсуд [3].

2. Відсутня в законодавстві мінімальна та гранична межа кількості членів адміністративної комісії. У зв'язку з цим корисним є досвід Білорусії, яка чітко прописала в Положенні про адміністративну комісію можливу кількість членів адміністративної комісії в залежності від того, при якій раді вона створюється, а також встановила вимоги до голови комісії, його заступників і відповідального секретаря [11].

Третій спосіб. У більш повному вигляді повноваження компетентних органів (посадових осіб) з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення закріплені у главі



17 КУАП, 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 КУАП таких норм дозволяє більш чітко визначити місце кожного органу (посадової особи) в системі адміністративної юрисдикції, його права та обов'язки, полегшити правозастосовчий пошук необхідної правової норми, яка встановлює відповідальність за конкретне правопорушення.

Так, повноваження адміністративної комісії закріплені в ч. 1 ст. 214 та ст. 218 КУАП, а організаційні особливості діяльності адміністративних комісій частково регламентуються у ст.ст. 215, 216, 279 і 281 КУАП.

Слід констатувати, що норми про адміністративну відповідальність розрізнені і містяться в численних нормативно-правових актах. Це створює значні труднощі в юрисдикційній діяльності розглянутих органів, у визначенні їх компетенції. Чинне законодавство України, яке передбачає систему органів адміністративної юрисдикції та встановлює порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності, потребує сьогодні впорядкування та систематизації.

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.

Можна виділити декілька ознак, що характеризують систему органів адміністративної юрисдикції в Україні.

Сьогодні система органів адміністративної юрисдикції в Україні характеризується своєю множинністю. Реальний стан юрисдикційної діяльності в Україні показує, що коло суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності не тільки постійно змінюється, а має тенденції до зростання. Повноваження ж колегіальних органів адміністративної юрисдикції, навпаки, мають тенденції щодо скорочення. Так, у 1999 р. адміністративні комісії вправі були розглядати близько п'ятдесяти категорій справ [4, с. 722-723], сьогодні ця цифра складає трохи більше тридцяти справ [5].

Множинність органів адміністративної юрисдикції не єдина ознака даної системи. Інша особливість – їх неоднорідність. Одні органи, що входять в систему, виконують юрисдикційні функції поряд з іншими (наприклад, виконавчі органи міських, сільських та селищних рад, органи внутрішніх справ тощо), інші створені спеціально для здійснення юрисдикційних функцій (наприклад, районні, районні в містах, міські та міськрайонні суди, адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських та селищних рад).

Така множинність та неоднорідність органів адміністративної юрисдикції зумовлена розмаїттям адміністративних проступків, які посягають на різні сфери суспільних відносин. Орган (посадова особа), розглядаючи окремий адміністративний проступок, повинен мати уявлення про специфіку порушених 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) прийняти рішення по справі.

Однак множинність та неоднорідність 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 і ін.), що вимагає внесення відповідних змін до законодавства про адміністративну відповідальність (глава 17 КУпАП). Така динамічність законодавства про адміністративну відповідальність негативно позначається на рівні законності і правопорядку в Україні [6, с. 16-21].

Незважаючи на існуючу множинність та неоднорідність системи органів адміністративної юрисдикції, в побудові цієї системи досить чітко проглядається територіально-галузевий принцип. Така побудова зумовлена 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, у системі органів адміністративної юрисдикції можна виділити дві основні підсистеми: галузеву і територіальну.

Галузева підсистема органів адміністративної юрисдикції 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” у розгляді підвідомчих справ, галузевим юрисдикційним формуванням властива певна спеціалізація. Це детерміновано самим призначенням того чи іншого органу виконавчої влади, покликаного поряд з іншими функціями забезпечити охорону суспільних відносин у ввіреній йому галузі.

До територіальної системи органів адміністративної юрисдикції належать органи та їх посадові особи, які здійснюють адміністративну юрисдикцію в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці. 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.).

Цікаво, що територіальний принцип побудови органів адміністративної юрисдикції стоєть в основному органів, які не входять до системи державних органів виконавчої влади.

Як вже зазначалося, адміністративні комісії входять до територіальної системи органів адміністративної юрисдикції. Вони утворюються при виконавчих комітетах місцевих рад та належать до колегіальних юрисдикційних органів. На них покладені важливі завдання по боротьбі з адміністративними проступками і зміцнення правопорядку в Україні.

У радянський період адміністративні комісії складали основу системи органів адміністративної юрисдикції. Ними розглядалась значна частина всіх справ про адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких була передбачена КУАП. Таке розширення повноважень адміністративних комісій висунуло їх у 90-х роках минулого століття на перше місце в системі органів адміністративної юрисдикції. Це підтверджується і положеннями КУАП, який набрав чинності з 1 липня 1985 р. Так, у ст. 213 КУАП, де дається перелік органів, що вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, адміністративні комісії названі першими, а глава 17 КУАП, яка присвячена підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, розпочинається зі статті, що присвячена юрисдикційним повноваженням адміністративних комісій.

Незважаючи на відмінності у формуванні органів адміністративної юрисдикції, їх відмінності в побудові зовнішніх і внутрішніх зв'язків, єдиним для них є те, що вони здійснюють одну загальну функцію – юрисдикційну.

Специфіка правового становища адміністративних комісій, форм і методів їх діяльності дозволяє визначити особливе місце цих органів у системі адміністративної юрисдикції.

По-перше, адміністративні комісії є юрисдикційними органами міжвідомчої компетенції, що застосовують до винних осіб адміністративні санкції. Вони здійснюють свою діяльність під безпосереднім керівництвом виконавчих комітетів районних, міських, селищних рад, підзвітні та підконтрольні їм. Ніякий відомчий або галузевий орган не має права давати обов'язкові вказівки і розпорядження адміністративним комісіям.

Більшість юрисдикційних формувань, які мають право застосовувати адміністративні санкції, є органами відомчої, галузевої компетенції. Для них характерне поєднання наглядових і юрисдикційних повноважень. Адміністративні ж комісії здійснюють тільки юрисдикційні функції, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення і приймаючи рішення щодо них. Вони спеціально створені для виконання даної функції. Це дало підставу називати їх у літературі адміністративними судами.

По-друге, діяльність адміністративних комісій має колегіальний характер. Найважливіші питання вирішуються спільно, за більшістю голосів осіб, що беруть участь у розгляді справи. Відсутність необхідного кворуму, наприклад при вирішенні конкретних справ про адміністративні проступки, перешкоджає визнанню даного рішення правомірним. Жодне рішення по суті питання не може бути прийнято головою комісії одноосібно.

По-третє, особливе положення адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції полягає в тому, що вони розглядають справи різного профілю. Органам дер-



жавної виконавчої влади, повноважним 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 і ін.). Така універсальність зумовлена, зокрема, і тим, що адміністративні комісії створюються при органі місцевого самоуправління загальної компетенції – виконавчих комітетах місцевих рад.

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що в юридичній науці дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності адміністративних комісій залишаються епізодичними і неповними. З огляду на необхідність удосконалення системи органів адміністративної юрисдикції та підвищення ефективності правового забезпечення їх діяльності, актуальними залишаються питання визначення місця та ролі адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції майбутнього.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 09.03.1988 р. № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
2. Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Варвинської селищної ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://varva-rada.gov.ua/index.php>.
3. Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meria.sumy.ua/Logo...adminkomisija/pologennja>.
3. Положення про адміністративну комісію виконавчого комітету Одеської міської ради [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Одеської міської ради. – Режим доступу: <http://odessa.ua/Місто-Одеса/acts/committee/28068>.
4. Кодекс України об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий / Под общ. ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенко. – 7-е изд., доп. и перераб. – Харьков, 2010.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – Харьков, 2007.
7. Про міліцію: Закон України // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Про Антимонопольний комітет України: Закон України // ВВР. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
11. Об утверждении Примерного положения об административной комиссии: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. № 1396 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://levonevski.net/pravo/razdel5/num8/5d8548.html>.

Надійшла до редакції 05.04.2012

БЄЛИХ Д.В., ад'юнкт

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 351.811

ПРОФІЛАКТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК СКЛАДОВИЙ НАПРЯМОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ

На підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел з'ясовано сутність та зміст профілактики правопорушень у сфері дорожнього руху як складового напрямку адміністративної діяльності ДАІ.

Ключові слова: Державна автомобільна інспекція, адміністративна діяльність, безпека дорожнього руху, профілактика, правопорушення, напрямок.

На основе анализа имеющихся научных, научно-публицистических и нормативных источников выясняются сущность и содержание профилактики правонарушений в сфере дорожного движения как составного направления административной деятельности ГАИ.

