

належної реалізації в Україні.

Слід об'єднати зусилля науковців та практичних працівників з тим, щоб спеціальні заходи попередження насильства в сім'ї перетворити із формальних законодавчих вимог на дійсно ефективний інструментарій попередження насильства в сім'ї.

Література

1. Закон України "Про попередження насильства в сім'ї" від 15.11.2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789-14/print1419207718774383>.

2. Моніторинг стану виконання законодавства України щодо протидії насильству в сім'ї. 2001-2011 роки / [О. М. Бандурка, О. Ф. Бондаренко, В. О. Брижик та ін.; заг. ред. О. М. Бандурки, К. Б. Левченко]. - Х.: Права людини, 2011. - 240 с.

3. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України "Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управління (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження на-

сильства в сім'ї" від 07.09.2009 №3131/386 // Офіційний вісник України. - 2009. - №79. - Ст. 2695 (із змінами).

4. Наказ Міністерства внутрішніх справ України №550 від 11.11.2010 р. "Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України" // Офіційний вісник України. - 2010. - №95. - Ст. 3386.

5. Волощук А.М., Ярмачі Х.П., Ковальова О.В. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї: Монографія, Одеса: ОДУВС, 2013. - 217 с.

6. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї" від 25 вересня 2008 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.

Берлач А.І.,

доктор юридичних наук, професор

КНУ ім. Т.Г.Шевченка

Надійшла до редакції: 08.11.2015

УДК 342.98.000.34(091)

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ЯК ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Байрактар В. Д.

У статті здійснено історичний екскурс становлення інституту адміністративних комісій як органів адміністративної юрисдикції. Дано короткі характеристики адміністративних комісій на певних етапах їхнього розвитку.

Ключові слова: адміністративна комісія, адміністративне правопорушення, органи адміністративної юрисдикції.

В статье осуществлен исторический экскурс становления института административных комиссий как органов административной юрисдикции. Даны краткие характеристики административных комиссий на определенных этапах их развития.

Ключевые слова: административная комиссия, административное правонарушение, органы административной юрисдикции.

The article presents the historical review the institute of administrative committees as organs of administrative jurisdiction. Given a brief description of the administrative committees at certain stages of their development.

Keywords: administrative committee, executive committee, authority administrative jurisdiction.

Правова природа адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування як органів адміністративної юрисдикції має тривалу історію становлення, оскільки вже кілька десятиліть, поряд з іншими суб'єктами, перебувають у системі органів адміністративної юрисдикції. Однак не зважаючи на тривалу юридичну історію у вітчизняній науці адміністративного права, цей юрисдикційний орган не підданий детальному

науковому аналізу, хоча в радянській адміністративній науці різні аспекти організації та діяльності адміністративних комісій, у різних наукових обсягах, досліджено в працях М.П. Банних, Д.Н. Бахраха, Р.Ф. Васільєва, І.А. Галагана, А.Т. Гньотова, В.А. Іванова, Р.К. Каюмова, А.П. Ключніченко, А.П. Корнєєва, Б.М. Лазарєва, В.А. Лорії, А.Е. Лунева, В.І. Попової, Ф.С. Разарєнова, Л.М. Розіна, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.С. Студенікиної, А.П. Шергіна, А.Ю. Якімова, О.М. Якуба та багатьох інших. Хоча вітчизняна адміністративістика цьому інституту юрисдикційної діяльності пред'явлена працями В.Б. Авер'янова, В.С. Бердника, А.В. Кишинського, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, М.Р. Сиротяка, М.М. Тищенко та А.П. Шергіна, однак вони переважно висвітлювали юрисдикційні та процесуальні аспекти адміністративних комісій, тоді як організаційно-правові аспекти цього інституту адміністративного права залишилися поза увагою.

Метою цієї статті є наміри заповнити існуючу наукову прогалину, опираючись на особливості досліджуваного колегіального органу в різні історичні періоди, починаючи з післяреволюційних часів початку двадцятого століття.

Звертаючись до перших нормативно-правових актів, які регулювали процедурну адміністративно-деліктну діяльність на території України, варто виділити Адміністративний кодекс УРСР, затверджений Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. "Про надання чинності Адміністративному Кодексові УСРР", оскільки ним уперше було законодавчо закріплено систему органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні

© В.Д. Байрактар, 2015

правопорушення, визначені процесуальні рамки розгляду цієї категорії справ. До органів колегіальної юридичної конструкції, що здійснювали юрисдикційні повноваження по розгляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до вимог цього кодексу відносились сільські ради та їхні президії, а також президії селищних рад.

У цьому документі визначалися повноваження місцевих Рад з видання обов'язкових постанов (за формою це адміністративні приписи і заборони, або, за сучасною термінологією, склади адміністративних правопорушень) з різних сфер суспільно-політичних і соціально-економічних відносин, зокрема, з питань охорони громадського порядку; проведення протипожежних заходів; боротьби зі стихійними лихами; санітарного стану місць громадського користування; очищення дахів від снігу; ремонту та утримання в справності в міських поселеннях тротуарів, водопровідних шляхів і водостічних труб, а також санітарної охорони водойм у міських і сільських населених пунктах; охорони лісів і насаджень, посівів і зелені від розкрадань, винищення, потрави і псування; часу і порядку виробництва торгівлі, встановлення розпорядку на ярмарках, ринках, базарах та інших місцях, відведених для торгів, тощо [1].

Норми Адміністративного Кодексу УСРР від 12 жовтня 1927 р. діяли без змін упродовж майже 58 років, поки згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 21 серпня 1985 р. № 807-XI не втратили чинності у зв'язку з прийняттям Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення [2].

У кінці третього десятиліття XX сторіччя в союзних республіках СРСР до кола суб'єктів адміністративної юрисдикційної діяльності вводяться адміністративні комісії. Так, згідно з розвідкою російської дослідниці Є.К. Замотасової, адміністративні комісії на теренах колишнього СРСР уперше виникли на підставі Постанови Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів РРФСР від 3 червня 1929 р., відповідно до якої вони утворювались та діяли при міських чи районних Радах і районних виконавчих комітетах [3, 32]. Такі судження дослідниці критично оцінює К.А. Пономарьов, вважаючи, що адміністративні комісії діяли ще з червня 1926 року на підставі Положення про видання виконавчими комітетами і міськими Радами обов'язкових постанов і про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку, затвердженого Постановою Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів РРФСР від 28 червня 1926 р., яким було передбачено можливість створення при міських чи районних Радах, районних чи повітових виконавчих комітетах комісій по накладенню адміністративних стягнень, які й слід уважати прототипами адміністративних комісій, оскільки створювались спеціально для накладення адміністративних стягнень [4, 19].

Зауважимо, що законодавець на той час не встановлював категоричного обов'язку створення комісій по накладенню адміністративних стягнень, застосовуючи дискреційне формулювання "може бути створене" [5, 303; 6, 820; 7, 757].

Положення про видання місцевими виконкомом Радами обов'язкових постанов і про накладення за них стягнень в адміністративному порядку, затверджене Постановою Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів РРФСР від 30 березня 1931 р., якою вперше регламентовано компетенцію комісій та основні питання організації їхньої діяльності

та визначило їхню первинну назву - комісії з накладення адміністративних стягнень. Цим актом виконкоми обласних (крайових) Рад депутатів трудящих приймали свої положення про комісії з накладення адміністративних стягнень [8, 186]. Саме з прийняттям цього акту дату 30 березня 1931 року такі дослідники адміністративних комісій радянського періоду, як В.І. Шеметов, Є.Н. Тагупов, Л.М. Розгин та Ф.С. Разаренов вважають датою виникнення цього інституту адміністративної юрисдикції [9, 118; 10, 133; 11, 23-24].

Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту комісії по накладенню адміністративних стягнень утворювались у складі голови і членів комісій. Персональний склад затверджувався рішенням відповідної районної або міської Ради депутатів трудящих. До складу комісій входили начальник управління міліції або його заступник - як голова і члени адміністративно-правових секцій Рад або виконкомів, а де ці секції не утворювались - члени відповідних Рад і виконкомів в якості членів комісій (абз. 3 ст. 23 Положення). У тих містах і селищах, де не було управлінь міліції, до комісії як голова входив член президії Ради (абз. 4 ст. 23 Положення).

Питання про чисельний склад адміністративних комісій Положенням не вирішувалось, тому обласним виконкомом надавалася можливість самостійно визначити чисельний склад комісій.

Предметна компетенція адміністративних комісій була обмежена притягненням до адміністративної відповідальності громадян за порушення тільки тих правил, які встановлені обов'язковими актами місцевих виконкомів і Рад, а також їхніми президіями (ст. 1 Положення). Цей же період характеризується активним залученням органів прокуратури до діяльності з нагляду за законністю накладення комісіями адміністративних стягнень [12, 59].

Увага дослідників до діяльності адміністративних комісій починає активізуватись із 1950-х років. У науковій літературі виникають дискусії з приводу порядку формування та персонального складу адміністративних комісій [10, 134], висловлювались думки про необхідність включення до складу комісій, крім депутатів, представників громадських організацій, вбачаючи в цьому підвищення їхнього виховного значення [11, 24]. Науковці починають звертати увагу на неоднакову практику утворення комісій і практику розгляду ними справ про адміністративні правопорушення [13, 135] та давались пропозиції щодо практичного врегулювання проблем правозастосування.

У зв'язку з цим, упродовж 1961-1962 рр. у союзних республіках були встановлені єдині загальносоюзні основи правового положення адміністративних комісій: прийняті однойменні укази й республіканські Положення про адміністративні комісії та про порядок провадження у справах про адміністративні порушення.

В УРСР обов'язок створення адміністративних комісій по розгляду питань притягнення громадян до адміністративної відповідальності при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих Української РСР був покладений на місцеві органи влади Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 15 грудня 1961 року "Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку", яким одночасно було затверджене Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих Української РСР [14]. Таким чином, складалось

враження, що зазначені органи, як обов'язкові суб'єкти адміністративної юрисдикції з питань розгляду окремих категорії справ про адміністративні правопорушення, стали створюватись при органах державної виконавчої влади місцевого рівня й отримали юридичне найменування - адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських (міст, що не мають районного поділу) Рад депутатів трудящих. Однак питання створення адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських рад вирішувалось виключно внаслідок делегування повноважень виконавчого комітету так званої "вищостоящої Ради", на створення адміністративної комісії при виконавчих комітетах сільської ради, оскільки регулювалось приписами Закону Української РСР "Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР" від 2 липня 1968 р. [15], а з 13 грудня 1979 року - приписами Закону Української РСР "Про сільську Раду народних депутатів Української РСР" від 13 грудня 1979 р. № 5440-IX [16]. У такий спосіб створення органу адміністративної юрисдикції залежало від розсуду членів виконавчого комітету вищої ради (найчастіше це була районна рада області, а в складених адміністративних утвореннях - міська, або селищна рада), чим породжувалась на території застосування українського республіканського адміністративно-деліктного законодавства неоднозначна адміністративна практика.

Зміни в адміністративно-деліктному законодавстві, що полягали в його кодифікації шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, обумовили необхідність прийняття нового Положення про адміністративні комісії Української РСР, яке було затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року № 5540-XI [17]. Зазначений нормативно-правовий акт чинний беззмінно уже більш як 28 років, що при динамічно змінюваному Кодексі України про адміністративні правопорушення приводить до розбіжностей у нормах, які регулюють одні й ті самі правовідносини.

Тому на сьогодні питання щодо порядку формування та діяльності адміністративних комісій вирішуються відповідно до статей 213-216 Кодексу України про адміністративні правопорушення [1], Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI [17] та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [18]. Тож багато адміністративних комісій змушені сьогодні працювати в умовах правової невизначеності, що, безумовно, впливає на якість їхньої роботи. Неврегульованість окремих положень створює умови, за яких ініціативу з регулювання діяльності адміністративних комісій змушені брати на себе органи місцевого самоврядування, що нерідко приводить до помилкового правозастосування, що своєю чергою порушує права громадян, юридичних осіб, а також інтереси держави та територіальних громад.

Література

1. Адміністративний кодекс УРСР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. "Про надання чинності Адміністративному Кодексові УСРР". - [Електронний ресурс]: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.
2. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміні-

стративні правопорушення: Указ Президії Верховної Ради Української РСР. - [Електронний ресурс]: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/P850807.html.

3. Замотаева Е.К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами / Е.К. Замотаева // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 19. - С. 32-36.

4. Пономарев К.А. Административные комиссии в муниципальных образованиях: проблемы правового регулирования и организации деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.А. Пономарев; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. - Ростов-на-Дону, 2011. - 247 с.

5. Положение об издании исполнительными комитетами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. // СУ РСФСР. - 1926. - № 39. - С. 303.

6. Положение об издании волостными и районными исполнительными комитетами, городскими Советами заштатных городов и сельскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 ноября 1927 г. // СУ РСФСР. - 1927. - № 120. - С. 820.

7. Об обязательных постановлениях сельских Советов экономически мощных и многонаселенных сел: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 5 марта 1928 г. // СУ РСФСР. - 1928. - № 121. - С. 757.

8. Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. // СУ РСФСР. - 1931 г. - № 17. - С. 186.

9. Шеметов В.И. Организация работы административных комиссий при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся / В.И. Шеметов // Советское государство и право. - 1956. - № 5. - С. 118.

10. Тагунов Е.Н. К вопросу о кодификации советского административного права / Е.Н. Тагунов // Советское государство и право. - 1958. - № 5. - С. 131-136.

11. Розгин Л.М., Разаренов Ф.С. Административные комиссии при исполкомах районных и городских Советов депутатов трудящихся / Л.М. Розгин, Ф.С. Разаренов. - М.: Госгориздаг, 1961. - С. 23-24.

12. Полонский А. Укреплять законность в деятельности административных комиссий / А. Полонский, Е. Тагунов // Социалистическая законность. - 1956. - № 3. - С. 59.

13. Лория В.А. Административные комиссии при исполкомах местных Советов Грузинской ССР / В.А. Лория // Советское государство и право. - 1965. - № 3. - С. 133-137.

14. Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 15 грудня 1961 р. / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). - 1961 р. - № 53. - С. 609.

15. Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР. Закон Української РСР від 2 липня 1968 р. / Відомості Верховної Ради УРСР. - 1968 р. - № 28. - С. 177.

16. Про сільську Раду народних депутатів Української РСР. Закон Української РСР від 13 грудня 1979 р.

№ 5440-IX. - [Електронний ресурс]: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T795440.html.

17. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

- [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

*Байрактар В. Д.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
ОДУВС
Надійшла до редакції: 26.11.2016*

УДК 342/9(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Гресь Т. В.

У статті висвітлено проблеми трансформації адміністративно-правових відносин в ході проведення адміністративної реформи. Досліджено взаємовідносини держави і громадянина. На основі цього виокремлені основні обов'язки держави, щодо побудови адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: суспільні відносини, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правова реформа, обов'язок держави.

В статье освещены проблемы трансформации административно-правовых отношений в ходе проведения административной реформы. Исследованы взаимоотношения государства и гражданина. На основе этого выделены основные обязанности государства, по построению административно-правовых отношений.

Ключевые слова: общественные отношения, административно-правовые отношения, административно-правовая реформа, обязанность государства.

The problems of transformation of administrative and legal relations in the course of administrative reform. Investigated the relationship of the state and the citizen. On this basis, singled out the main duties of the state, to build administrative relations.

Keywords: public relations, administrative law relations, administrative and legal reform, the duty of the state.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проведення адміністративно-правової реформи адміністративно-правові відносини потребують трансформації. Україна пережила понад сімдесят років під тоталітарним режимом і саме це є причиною того, що в нас адміністративні правовідносини довгий час існували як суто "владовідносини". Одним із ключових завдань адміністративно-правової реформи в Україні є реалізація принципово нової моделі взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою, насамперед влада повинна реалізовувати свої обов'язки перед громадянином, а не тільки використовувати свою силу для виконання зобов'язань громадянина перед державою.

В юридичній літературі питання адміністративно-правових відносин досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, А.І. Берлач, К.С. Бельський, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І.С. Гриценко, В.А. Дерещ, © Т.В. Гресь, 2015

Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.П. Коренев, О.В. Кузьменко, Є. В. Курінний, М. В. Лошицький, Н.І. Матузова, А.В. Малько, О.Ф. Скакун, Ю. М. Старілов, Є. М. Трубецький, Ф. Д. Фіночко, Р.О. Халфіна, О.І. Харитоновна, В.С. Четвериков та ін.

Питання адміністративно-правових відносин, враховуючи його важливість було досить добре досліджено, але попри цей змістовний теоретичний базис, існуючі наукові напрацювання потребують свого оновлення. Це обумовлено насамперед тими змінами, які постійно відбуваються в суспільних відносинах і потребують врахування в механізмі правового регулювання.

Метою статті є визначення адміністративно-правових відносин в контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні на основі досягнень правової науки.

Виклад основного матеріалу. Суть адміністративно-правових відносин, як і інших видів правовідносин у різних галузях права, можна сказати, є фундаментальним базисом. Це, свого роду, відправна точка у вивченні адміністративної галузі права. Розгляд проблем адміністративно-правових відносин з нових позицій праворозуміння має прискорити адаптацію вітчизняного адміністративного права до найкращих його моделей, що склалися в світі.

У більшості наукових праць, адміністративно-правові відносини визначають, як суспільні відносини, в яких сторони зв'язані між собою взаємними юридичними правами і обов'язками, які охороняє держава. Чи як різновид суспільних відносин, учасники яких взаємодіють на основі встановлених і охороняємих державою прав і обов'язків.

Перше, що слід зазначити, це те, що адміністративні відносини є часткою суспільних відносин. Суспільні відносини - це ті, які склалися між людьми в конкретних історичних умовах, у конкретний час, у певному місці [1]. Суспільні відносини, на думку М. Вебера, мають такі ознаки: суспільність і співвіднесеність. Суспільність передбачає, що в них беруть участь не менше двох осіб. Співвіднесеність означає, що відносини звернені один до іншого [2].

Також, слід виділити і зрозуміти суть правовідносин. Поняття "правове відношення", розглядають з позицій двох підходів до розуміння його сутності. По-перше, це урегульованість правом суспільних відносин, тобто: суспільні відносини - правова норма - правовідносини (О.Ф. Черданцев, М.І. Матузов, О.В. Малько, О.М. Шульга,

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**