

АНАЛІЗ КОЛЕГІАЛЬНОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ПРИ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТАХ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Байрактарь В. Д.

У статті здійснено аналіз колегіальної природи адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад. Надано характеристики діяльності комісії як колегіального утворення.

Ключові слова: адміністративна комісія, виконавчий комітет, адміністративна юрисдикція, колегіальність.

В статье осуществлен анализ коллегиальной природы административных комиссий при исполнительных комитетах сельских, поселковых, городских советов. Даны характеристики деятельности комиссии как коллегиального образования.

Ключевые слова: административная комиссия, исполнительный комитет, административная юрисдикция, коллегиальность.

The article analyzes the collegial nature of the administrative commissions of the executive committees of village, town and city councils. Given the characteristics of the Commission as a collective entity.

Keywords: the administrative committee, the executive committee, administrative jurisdiction, collegiality.

Успішне функціонування механізму державного реагування на деліквентні прояви істотно залежить від того, якими організаційними структурами він представлений. Адміністративно-деліквентна діяльність в Україні уже кілька десятиліть, поряд з іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції, представлена адміністративними комісіями – єдиними в системі органів адміністративної юрисдикції, які створені виключно для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

За часів Радянського Союзу, як зазначає О.І. Миколенко, адміністративні комісії були чи не основними органами, що здійснювали адміністративно-юрисдикційні повноваження. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплював за ними широке коло повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Зазначені адміністративні утворення могли розглядати й інші справи про адміністративні правопорушення, якщо вони з якихось причин не були віднесені до відання інших органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. На сьогодні ситуація докорінно змінилася. Адміністративні комісії вже не домінують у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, а їх повноваження з кожним роком скорочуються. Колегіальний розгляд справ про адміністративні правопорушення, задля якого і створювалися адміністративні комісії, перетворився на формальність щодо винесення постанови по справі [1].

Однак, не зважаючи на тривалу юридичну історію та вагомий сегмент у великому комплексі адміністративно-юрисдикційної діяльності, у національній адміністративістиці цей юрисдикційний орган не підданий детальному науковому аналізу.

У 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. Васильєва, І.А. Галагана, А.Т. Гньотова, В.А. Іванова, Р.К. Каюмова, А.П. Ключніченко, А.П. Коренєва, Б.М. Лазарева, В.А. Лорії, А.Е. Лунева, В.І. Попової, Ф.С. Разарєнова, Л.М. Розіна, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.С. Студенікіної, А.П. Шергіна, А.Ю. Якімова, О.М. Якуба та багатьох інших. І хоча зазначені автори внесли вагомий внесок у розробку теоретичних проблем організації та діяльності адміністративних комісій, сформулювавши низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення їхньої роботи, однак ці дослідження проводилися в період початку 70-х – кінця 80-х років минулого століття, а тому на сьогодні, переважно, не відображають актуальних проблем, притаманних досліджуваним органам адміністративної юрисдикції.

В українській науці адміністративного права цьому інституту юрисдикційної діяльності присвячено праці 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. Проте праці останніх стосувались більшою мірою юрисдикційних і процесуальних відносин, в яких задіяні адміністративні комісії, тоді як інші елементи відносин, такі як організаційні аспекти, технічне та правове забезпечення діяльності, статус членів комісії, залишилися поза увагою, що науково не розкриває всіх особливостей цього виконавчого органу місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є дослідження колегіальної організаційної природи адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування та розгляд ознак, які характеризують форми й методи їхньої діяльності.

Кардинальні політичні, економічні й соціальні реформи, що мають місце сьогодні в Україні, перманентно супроводжуються значним оновленням національної правової системи. Хоча очевидним є той факт, що активна нормотворча робота останніх років майже не торкнулась адміністративних комісій.

Первинною ланкою в процесі будь-якого пізнання є накопичення наукових фактів – знань про об'єкт чи явище, аргументованість яких доведена і які стають складовою наукових знань лише після їх систематизації та узагальнення за допомогою понять, абстракцій, визначень [2]. З цієї причини дослідження організаційно-правового регулювання діяльності адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування не може обійтись без висвітлення правового розуміння основних юридичних категорій, притаманних цьому виду правового регулювання. Як зазначає А.В. Самойленко, "розгляд будь-якого поняття в будь-якій науці, а тим більше в науці суспільній, якою є юриспруденція, потребує вивчення термінів, які її складають, щоб чітко позначити предмет і межі дослідження" [3]. З цього

приводу слушним є зауваження Г.С. Цехмістрової стосовно сутності досліджуваних понять: "Поняття є відображенням найбільш суттєвих і властивих предмету чи явищу ознак" [4].

Беручи до уваги такі судження, спробуємо розкрити сутність формулювання "адміністративна комісія при виконавчих органах місцевого самоврядування" та його поняття в площині юридичної лексики.

Якісного результату в дослідженні поняття "адміністративна комісія при виконавчих органах місцевого самоврядування" можна досягти через дослідження складових понять, а саме: "комісія", "місцеве самоврядування", "виконавчі органи місцевого самоврядування". Саме в комплексі цих понять складових, на нашу думку, і вдається розкрити сутність і зміст досліджуваного поняття, а також його місце в системі органів публічного адміністрування.

Етимологічно слово "комісія" латинського походження (лат. *commissio* - доручення, від *committo* - сполучаю, владную, доручаю). В українську мову увійшло через російську (рос. *комиссия*) з польської мови (пол. *komisja*), і в цих мовах засовується з аналогічним, що в українській мові, змістом.

Розкриваючи зміст поняття "комісія", укладачі Короткого тлумачного словника української мови пояснюють його як:

1) група осіб, або орган із групи осіб зі спеціальними повноваженнями при якій-небудь установі чи організації;

2) доручення, яке виконується за певну вимогу [5].

Таке ж тлумачення подає й Словник російської мови за редакцією С.І. Ожегова, однак поряд з двома вище цитованими прикладами тлумачень, укладачі цього словника комісію пояснюють також як "установа спеціального призначення". Крім цього, укладачі цього словника подають варіант застарілого тлумачення, який на сьогодні вийшов із мовного вжитку: "Хлопотное, затруднительное положение" [6].

Згідно з тлумаченнями Академічного словника української мови поняття "комісія" застосовується в українській мові з такими значеннями:

1) група осіб, якій доручено розв'язувати певні питання;

2) орган державного управління, який виконує певні функції;

3) доручення, пов'язане з купівлею (продажем), за виконання якого встановлюється певна винагорода [7].

Енциклопедична література, зокрема "Большая Советская Энциклопедия", також семантично розмежовує досліджуване поняття, однак, з огляду на ту обставину, що семантика другого тлумачення відноситься до галузі цивільного права, то в рамках нашого дослідження увага приділятиметься виключно першому значенню.

Комісія - колегіальний орган, який створюється постійно або тимчасово для виконання певного завдання, підготовки проекту рішення з якогось питання, для редагування й т.д. Деякі комісії наділені функціями державної влади; існують комісії, які накладають адміністративні стягнення. Найчастіше комісії служать допоміжним апаратом при органах державної влади [8].

Укладачі шеститомної Юридичної енциклопедії під редакцією Шемшученка юридичний термін "комісія" пояснюють як:

(лат. - доручення) - 1) уповноважена група осіб, обирає чи призначається для виконання тимчасового або постійного доручення чи попередньої розробки

будь-якого питання;

(пізньолат. - доручення) - 1) орган, утворений для виконання певних функцій чи проведення відповідних організаційних заходів [9].

Як бачимо, досліджуване поняття в юридичному значенні являє собою уповноважену групу осіб, або орган, який складається, знову ж таки, з групи осіб. Таким чином, колегіальна природа існування будь-якої комісії (у значенні органу управління) є очевидною.

Досліджуючи колегіальність як соціально-психологічний феномен, І.О. Кулініч зазначав, що "колегіальність розглядають як у вузькому розумінні, так і в широкому. У вузькому розумінні колегіальність означає вироблення й прийняття управлінського рішення групою осіб або груповим методом. У широкому - участь певних груп людей, колективів в одній із форм управлінської діяльності, найчастіше в дорадчій або в дорадчо-інформаційній.

Колегіальність як соціально-психологічне явище - це групове (колективне) обговорення проблеми з метою вироблення єдиного рішення, оцінок, установок, єдиного способу дій" [10].

Згідно з баченням Л.П. Піддубної, "колегіальність - це принцип управління, при якому керівництво здійснюється не однією особою, а колегією, групою осіб, що володіють рівними правами при вирішенні питань. У широкому сенсі колегіальність - це форма прийняття рішень, в якій враховується колективна думка, використовується метод громадського обговорення" [11]. Хоча в частині володіння рівним обсягом прав судження Л.П. Піддубної є дискусійними.

Колегіальність у прийнятті управлінського рішення являє собою групове обговорення проблеми, висловлення кількох думок, аргументацію позитивних і негативних наслідків прийнятого рішення, що, безумовно, ефективніше, ніж індивідуальне рішення, яке приймається практично без обговорення й часто ґрунтується на інтуїції та знаннях особи, яка приймає рішення.

Колегіальність як форма устрою органів публічної влади полягає в тому, що колегіальні органи являють собою організаційно та юридично об'єднані групи осіб, яким належить пріоритет у прийнятті рішень по всіх питаннях їх компетенції [12].

Щодо особливостей утворень, то варто привести твердження Л.Е. Орбан-Лембрик, яка, досліджуючи окремі психологічні аспекти колегіального управління, зазначила, що, будучи колегіальним органом, будь-яка комісія, що виступає в публічно-владних відносинах органом державного управління, зазвичай формується за такими показниками:

- спільність соціальних установок;

- спільність цілей і завдань групи;

- компетентність учасників групи у розв'язанні завдань [13].

Оскільки колегіальні утворення як органи публічної влади створюються державою, то на них поширюються всі загальні риси державних органів, запропоновані В.Б. Авер'яновим, а це означає, що кожний окремий державний колегіальний орган:

- створюється з метою безпосереднього здійснення певних конкретних державних функцій;

- має чітко визначені державною спрямованість, завдання та цілі діяльності, компетенцію і внутрішню структуру;

- здійснює свою діяльність відповідно до визначених державою форм і методів роботи [14].

Дослідники колегіальних форм управління зазвичай вирізняють чотири функції колегіальності [10; 15]. Зокрема, Л.П. Піддубна ці функції описує таким чином:

1. Колегіальність як спосіб вироблення і прийняття групового рішення. У цій функції колегіальність означає вільне вираження своїх думок, пропозицій, ідей з приводу проблеми, що обговорюється; дискусійний характер, зіткнення різних поглядів і аргументів, вироблення єдиної думки й прийняття рішення шляхом голосування або арбітражу з боку керівника. Єдиноначальність поєднує можливість суб'єктивізму, бюрократизму, а колегіальність унеможлиблює ці явища шляхом обміну думок, поглядів, обговорення. У цьому випадку престиж однієї особи (керівника) поступається місцем престижу колективу (групи). Значним недоліком колегіальності є її неоперативність, що інколи примушує обмежувати її застосування.

2. Колегіальність як засіб цілеспрямованого виховного впливу. Ця функція простежується під час напрацювання групових рішень. При цьому застосовується своєрідний прийом: уміло використання колегіальних форм роботи колективу до вирішення завдань виховання. Завдання керівника полягає в розумінні того факту, що засоби колективного впливу більш дієві. Насамперед це пов'язано з тим, що колегіальність дозволяє повною мірою використовувати такі її властивості, як гласність і громадська думка. Сила гласності й громадська думка загальноновизнані та широковідомі.

3. Колегіальність може виступати також і як спосіб атестації працівників. Відомо, що оцінка або атестація працівників керівником має велике значення, однак останній не може бути гарантований від помилок в оцінюванні працівників, оскільки, виходячи з умов єдиноначальності, оцінка може бути суто суб'єктивною. Поряд з цим, оцінка колективу має виховне значення. Вона змушує кожного працівника бути більш самокритичним та об'єктивним. Зважаючи на це, на деяких підприємствах Заходу запропонована колективна атестація, яка реалізується через самоатестацію кожного, що дає можливість і керівникові, і тому, хто проходить атестацію, шляхом зіставлення оцінок і самооцінок визначити рівень самокритичності й суб'єктивності працюючих.

4. Колегіальність може використовуватись і як спосіб оцінювання всіх сторін діяльності організації колективом працюючих, і як спосіб інформування керівника про проблеми та недоліки в її роботі, організації та умовах праці персоналу, а також стосунках усередині колективу [11].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці радянського періоду державні управлінські інститути, природа функціонування яких обумовлювалась виключно колегіальністю, уважалися базовими й домінуючими. Адже саме адміністративне право як фундаментальна галузь правової системи спрямовувалось на регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного управління за умов певного політичного режиму, ідеологічним стержнем якого було бачення демократичних суспільних устроїв, власне, у колегіальній формі прийняття рішень [16].

Зазначені філософсько-політичні чинники обумовили поширення бачення про демократичність колегіальних форм управління, а отже, створення мережі адміністративних органів з колегіальною формою управління,

зокрема задіяних у галузі адміністративно-деліктних правовідносин. Згідно із приписами Глави 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення серед кола органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, можна виділити сегмент колегіальних, а саме:

1. Адміністративні комісії при виконавчих органах міських, селищних, сільських рад (власне, які і є предметом нашого дослідження).

2. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад.

3. Апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України [17].

Звертаючись до перших законів, які регулювали адміністративно-деліктну процедурну діяльність на території України, зауважуємо позитивне значення Адміністративного кодексу УРСР, затвердженого 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 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 [18].

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 [19]. Однак це не означає що впродовж 58 років виконавчі органи місцевої державної влади в рамках адміністративної-деліктної юрисдикційної діяльності застосовували процесуальні норми, установлені кодексом 1927 р., оскільки вирішення окремих юрисдикційних питань уперше стали покладатись на адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих Української РСР із січня 1962 року, у зв'язку з затвердженням Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 15 грудня 1961 року "Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку" Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих Української РСР [20].

Однак повертаючись до природи діяльності досліджуваного нами юрисдикційного органу, зауважимо, що суть колегіального принципу організації його діяльності полягає в спільному (колективному, колегіальному) обговоренню членами комісії питань, що входять в їх компетенцію, і прийнятті спільних рішень у рамках розгляду справи про адміністративні правопорушення. Принцип колегіальності дозволяє, при обговоренні проблем і підготовці рішення, врахувати суспільну думку, ефективно використовувати досвід і знання спеціалістів, повною мірою використовувати потреби зацікавлених.

Зарубіжні науковці Я. Зофі, К. Фішер, М. Фішер, виділяють вісім основних характеристик ефективного колегіального утворення: 1) глобальне мислення; 2) спільна відповідальність; 3) відкритість; 4) конструктивне спілкування; 5) добровільний обмін інформацією;

6) розв'язання конфліктів [21].

За наслідками проведеного дослідження можна твердити, що адміністративним комісіям під час розгляду справ про адміністративні правопорушення притаманні основні характеристики колективного суб'єкта діяльності:

- цілеспрямованість - прагнення до основної значимої мети, установленої Кодексом України про адміністративні правопорушення;

- умотивованість - діяльне ставлення до спільної роботи з розгляду справ про адміністративні правопорушення;

- інтегрованість - взаємозв'язок і взаємозалежність членів адміністративної комісії;

- структурованість - чіткий розподіл функцій між головою, відповідальним секретарем та членами адміністративної комісії;

- узгодженість - установлена норма права взаємна обумовленість членів адміністративної комісії;

- організованість - підпорядкованість певному порядку діяльності, установленому законом;

- результативність - здатність досягати позитивного результату (приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення).

Література

1. Миколенко О.І. Адміністративні комісії в системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності / О.І. Миколенко // Вісник Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова. Правознавство. - 2012. - Т. 17. - Вип. 1/2 (16/17). - С. 140-146.

2. Абракітов В.Е. Курс лекцій "Основи наукових досліджень" (для студентів 4 курсу денної форми навчання галузь знань 1702 "Цивільна безпека" напряму підготовки 6.170202 "Охорона праці") / В.Е. Абракітов; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. - Х.: ХНУМГ, 2014. - 130 с.

3. Самойленко А.В. Суб'єкти господарського права: поняття та класифікація / А.В. Самойленко // Право України. - 1998. - № 6. - С. 98-102.

4. Цехмістрова Г.С. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник / Г.С. Цехмістрова. - Київ: Видавничий Дім "Слово", 2003. - 240 с.

5. Короткий тлумачний словник української мови. Близько 7000 слів / [За ред. Д.Г. Гринчишина]; [Укладачі: Д.Г. Гринчишин, В.Л. Карпова, Л.М. Полюга та ін.]. - К.: Вид. Центр "Просвіта", 2010 р. - 600 с.

6. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53000 слов / Под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. - 24-е изд., испр. - М.: Оникс, Мир и Образование, 2007. - 1200 с.

7. Комісія // Словник української мови. [В 11 т.]. Т. 4: К / ред. І.С. Назарова [та ін.]. - К.: Наук. думка, 1973. - 916 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/komisija>.

8. Комиссия // Коллимактор - Кржины. Большая Советская Энциклопедия. [В 30 т.]. - 2-е изд. / гл. ред. Б.А. Введенский. Т. 22. - М.: Советская энциклопедия, 1975. - 608 с.

9. Комісія // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: "Укр. енцикл.", 2001. - Т. 3: К - М. 792 с.

10. Кулініч І.О. Психологія управління: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / І.О. Кулініч. - К.: Знання, 2008. - 292 с.;

11. Піддубна Л.П. Колегіальні органи управління: особливості організації та документування діяльності /

Л.П. Піддубна // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. - 2012. - Вип. 3. - С. 134-143.

12. Малін О.Л. Правові та організаційні засади адміністративної за порушення антикорупційного законодавства в діяльності колегіальних органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.Л. Малін; Одес. держ. ун-т. внутр. справ. - Одеса, 2014. - 240 с.

13. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління / Л.Е. Орбан-Лембрик. - Івано-Франківськ: Плай, 2001. - 694 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. - 584 с.

15. Карамушка Л.М. Психологія освітнього менеджменту: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Л.М. Карамушка - К.: Либідь, 2004. - 424 с.

16. Программа КПСС (Материалы XXII съезда КПСС). - М.: Политиздат, 1974. [Електронний ресурс]: http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/III_program_KPSS_files/062.htm.

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

18. 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.

19. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 21.08.1985 № 807-XI. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/807-11>.

20. 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, ст. 609.

21. Yael Zofi Manager's Guide to Virtual Teams - AMACOM: 2011. - [Електронний ресурс]: <http://my.safaribooksonline.com/book/-/9780814416594>.

Байрактарь В.Д.,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ОДУВС

Надійшла до редакції: 17.08.2015