

*Байрактар В. Д.,**аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСІДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ПРИ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ МІСЦЕВИХ РАД

Анотація. У статті здійснено аналіз стану правового регулювання засідань адміністративних комісій при виконавчих комітетах місцевих рад. Надано характеристику поняття «засідання адміністративної комісії».

Ключові слова: адміністративна комісія, засідання, засідання адміністративної комісії, адміністративна юрисдикція.

Постановка проблеми. Відсутність єдиних нормативно-правових основ організації й функціонування адміністративних комісій при виконавчих органах місцевих рад спонукає органи місцевого самоврядування шукати самостійне вирішення цієї проблеми. Тим часом питання організації діяльності адміністративних комісій залишаються на низькому якісному рівні.

В українській науці адміністративного права адміністративним комісіям при виконавчих органах місцевих рад як інституту адміністративної юрисдикції присвячено праці В.Б. Авер'янова, В.С. Бердника, А.В. Кишинського, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янца, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, М.Р. Сиротяка, М.М. Тищенко та А.П. Шергіна. Ці вчені досліджували переважно юрисдикційні та процесуальні відносини, тоді як організаційні аспекти залишилися поза науковою увагою.

У сучасній теорії управління прийнято вважати, що організаційна робота належить до неправових форм діяльності, оскільки не потребує суворого юридичного оформлення, не пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки. Однак це не означає, що організаційна діяльність жодним чином не регулюється правом. Така діяльність є підзаконною, здійснюється в межах чинного законодавства й компетенції того чи іншого органу. Правом при цьому регулюється лише загальна процедура здійснення дій [1, с. 103].

Мета статті – дослідити стан правового регулювання такої правової та водночас організаційної категорії, як засідання адміністративних комісій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система практичних дій адміністративної комісії слугує засобом реального досягнення цілей та проявляється у вигляді вирішення конкретних завдань правозастосування: розгляду справи, складення документів, огляду матеріалів справи, оцінки доказів, винесення постанови за наслідками розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Організація діяльності адміністративних комісій визначається насамперед нормативно-правовими актами, прийнятими органами місцевого самоврядування, тобто органами, які створювали ці комісії. При цьому привертає увагу той факт, що об'єм такого регулювання істотно різниться.

Однак реалізація права органів місцевого самоврядування на видання локальних актів приводить до настільки різноманіт-

них форматів положень про адміністративні комісії, що доводиться констатувати їхні істотні розбіжності (наприклад, щодо засідань адміністративних комісій як форм їхньої діяльності).

У цілому засідання колегіального органу є необхідний елементом системи управління [2]. Ця організаційно-правова категорія визначається в науковій літературі також як організаційна форма роботи колегіальних органів [3, с. 103; 4, с. 301] та навіть як основна форма діяльності колегіальних органів [5].

Згідно з «Великим тлумачним словником сучасної української мови» засідання є зібранням певного кола людей – членів якого-небудь органу, представників певної організації тощо – для обговорення й вирішення чогось [6, с. 421].

Правова регламентація засідань є досить поширеною. Наприклад, засідання як основна форма роботи виборчих комісій встановлюється виборчим законодавством, зокрема ч. 1 ст. 28 Закону України «Про вибори Президента України» [7], ч. 2 ст. 27 Закону України «Про місцеві вибори» [8], ч. 1 ст. 33 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [9].

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України, згідно із ч. 1 ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [10], визначається засідання.

Засідання як основну організаційну форму діяльності Ради національної безпеки і оборони України визначає ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [11].

Засідання як основну форму роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12].

Відомчі та локальні нормативно-правові акти також визначають засідання як основну форму діяльності таких колегіальних органів, як комісії, ради, комітети, наприклад, Положення про Науково-експертну раду з питань діяльності Державної міграційної служби України [13], Регламент виконавчого комітету Переяслав-Хмельницької міської ради [14].

Інструкція про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), затверджена Наказом Державної судової адміністрації України від 16 листопада 2012 р. № 157, визначає судові засідання як процесуальну форму розгляду справи судом у порядку цивільного, адміністративного, кримінального, господарського судочинства [15]. При цьому відповідні процесуальні закони, детально регламентуючи порядок проведення засідання, не містять ні визначень його поняття, ні його змісту.

Нормативне закріплення засідань як основних форм роботи адміністративних комісій міститься в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради, затвердженому Рішенням Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383 [16], Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради, затвердженому Рішенням Михальчанської сіль-

ської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [17].

Визначення засідання як основної форми роботи адміністративних комісій міститься в окремих зарубіжних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність цих органів адміністративної юрисдикції (наприклад, у Законі Амурської області «Про порядок формування та діяльності адміністративних комісій в Амурській області» [18], Законі Воронежської області «Про адміністративні правопорушення на території Воронежської області» [19]).

Водночас багато органів місцевого самоврядування затвердили положення про адміністративні комісії, у яких не закріплюється значення засідань як організаційної форми їх роботи. Подібними документами є такі:

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) [20];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229 [21];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Ужгородської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Ужгородської міської ради від 5 жовтня 2011 р. № 359 [22];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Носівської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Носівської міської ради Чернігівської області від 26 червня 2014 р. № 108 [23].

Засідання адміністративної комісії зазвичай проводяться в плановому порядку. Стаття 18 Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI, обумовлює регулярність проведення засідань *не менше двох разів на місяць* [24]. Однак на практиці, особливо в малих населених пунктах та за невеликої кількості справ про адміністративні правопорушення, засідання відбуваються відповідно до надходження справ про адміністративні правопорушення, фактично ігноруючи вимогу правової норми, затвердженої актом вищого законодавчого органу Української РСР. Більше того, окремі місцеві положення містять норми, які безпосередньо суперечать ст. 18 Положення про адміністративні комісії Української РСР, прописуючи періодичність скликання засідань комісії «за потреби».

Наприклад, у п. 3.2 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради, затвердженого Рішенням Михальчанської сільської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [17] та в Положенні про Адміністративну комісію при виконавчому комітеті Волвинської сільської ради [25] зазначено, що «*основною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться за потреби*». При цьому офіційний сайт Волвинської сільської ради Сокальського району Львівської області не зазначає, яким актом затверджено положення.

У п. 3.3 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради, затвердженого Рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229, зазначено, що «*засідання комісії проводиться в разі необхідності, проте не рідше одного разу на місяць*» [21].

А п. 3.2 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради, затвердженого

Рішенням Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383, містить взаємно заперечливу норму з такою конструкцією: «*Основною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться за потребою, не менше 2 разів на місяць*» [16].

Такий стан справ додатково підкреслює застарілість Положення про адміністративні комісії Української РСР, що створює умови для вибіркового застосування наявних у ньому правових норм.

Понад тридцять досліджених нами положень про адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад не містять деталізованих порядків скликання адміністративних комісій. Хоча в окремих органах місцевого самоврядування спостерігаються спроби регламентувати порядок скликання засідань адміністративних комісій, переслідуючи при цьому чисто процесуальну мету – забезпечити кворум комісії.

Так, Дорученням керуючого справами виконавчого комітету Дрогобицької міської ради Львівської області від 14 жовтня 2012 р. № 9 затверджено й зобов'язано до застосування Методичну інструкцію з підготовки справ до розгляду адміністративної комісії при виконавчому комітеті Дрогобицької міської ради, яка містить норми, що регламентують діловодство, пов'язане з розглядом справ про адміністративні правопорушення [26], зокрема детальну поведінку відповідального секретаря під час скликання адміністративної комісії. Цим же дорученням затверджено форму реєстру повідомлень членів адміністративної комісії про скликання адміністративної комісії, яка за наслідками проведеного засідання долучається до протоколу засідання адміністративної комісії.

Діяльність адміністративних комісій у межах засідання полягає насамперед у розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Висновки. Таким чином, засідання адміністративної комісії – це зібрання кола членів адміністративної комісії, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення з метою їх вирішення та прийняття за наслідками розгляду постанов, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / за ред. С.М. Алфьорова. – К. : ВАВС, 1995. – 177 с.
2. Осовська Г.В. Основи менеджменту : [навч. посібник для студ. вищ. навч. закл.] / Г.В. Осовська. – К. : Кондор, 2003 – 556 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/3/433.html>.
3. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посібник] / М.І. Ославський. – К., 2008. – 216 с.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
5. Яриши О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / О.Н. Яриши, В.О. Серьогін. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/7610>.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
7. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
8. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
9. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
13. Про затвердження Положення про Науково-експертну раду з питань діяльності Державної міграційної служби України : Наказ Державної міграційної служби України від 8 листопада 2011 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/zv-iazky-z-hromadskisti/naukovo-ekspertna-rada/polozhennia-pro-naukovo-ekspertnu-radu>.
14. Інформація з офіційного сайту Переяслав-Хмельницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://phm.gov.ua/m%D1%96ska-rada/vikonavchii-kom%D1%96tet/reglament-vikonomu>.
15. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового засідання : Наказ Державної судової адміністрації України від 16 листопада 2012 р. № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/19173>.
16. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради : Рішення Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lis.gov.ua/2011-03-25-08-36-56/resheniya/resheniya-sessij-gorodskogo-soveta.html>.
17. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради : Рішення Михальчанської сільської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gromady.cv.ua/documents>.
18. О порядке формирования и деятельности административных комиссий в Амурской области : Закон Амурской области от 9 декабря 2008 г. № 144-ОЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zsamur.ru/files/d9/d91032f1fec8324bd41844945c242c03.pdf>.
19. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изменениями и дополнениями) // Коммуна. – 2004. – № 4.
20. Про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) : Рішення Київської міської ради від 9 жовтня 2014 р. № 279/279 // Хрещатик: газета Київської міської ради. – 2014. – № 54(4650).
21. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради : Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=22102>.
22. Про затвердження положення про адміністративну комісію : Рішення виконавчого комітету Ужгородської міської ради від 5 жовтня 2011 р. № 359 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada-uzhgorod.gov.ua/download/v/R_vukonkomy_359.pdf.
23. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Носівської міської ради : Рішення виконавчого комітету Носівської міської ради Чернівецької області від 26 червня 2014 р. № 108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nosivkarada.cg.gov.ua/index.php?id=11540&tp=1&pg>.
24. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.
25. Положення про Адміністративну комісію при виконавчому комітеті Волвинської сільської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volsvyn.org.ua/index/administrativna_komisija/0-98.
26. Про затвердження Методичної інструкції з підготовки справ до розгляду адміністративною комісією при виконавчому комітеті Дрогобицької міської ради : Доручення керуючого справами виконавчого комітету Дрогобицької міської ради від 14 жовтня 2012 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drohobych-rada.gov.ua>.

Байрактарь В. Д. Правовое регулирование заседаний административных комиссий при исполнительных органах местных советов

Аннотация. В статье осуществлен анализ состояния правового регулирования заседаний административных комиссий при исполнительных комитетах местных советов. Даны характеристики понятия «заседание административной комиссии».

Ключевые слова: административная комиссия, заседание, заседание административной комиссии, административная юрисдикция.

Bairaktar V. Legal regulation of meetings of administrative commissions of executive bodies of local councils

Summary. The article contains analysis of the state of legal regulation of meetings of administrative commissions of the executive bodies of local councils. The characteristics of the notion “administrative commission is given”.

Key words: administrative commission, meeting, meeting of administrative commission, administrative jurisdiction.