

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-41-45>

О. В. Вільчинський, аспірант
Міжрегіональної Академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ

Розглянуто проблеми, пов'язані із визначенням правового статусу атестаційних комісій. Акцентовано увагу на компетенції останніх, яку запропоновано розуміти як сукупність їхніх визначених законами і підзаконними правовими актами завдань, предметів відання та владних повноважень. Обґрунтовано необхідність уніфікації правового статусу атестаційних комісій, що дозволить виробити єдиний підхід до їхніх прав, обов'язків, гарантій діяльності та відповідальності.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, атестаційні комісії, права, обов'язки, компетенція, повноваження.

O. V. Vilchinsky. Administrative and legal status of administrative commissions

The article contains an analysis of the problems associated with the determination of the administrative and legal status of certification commissions in Ukraine. Attestation in the work is considered as an assessment procedure carried out by the attestation commission. The norms of administrative law regulate relations connected with the functioning of attestation commissions.

The author substantiates that this commission is a collegial body without signs of a legal entity, formed by the administration of a public administration body, an enterprise, an institution, an organization. The order of formation and liquidation of the attestation commission; its administrative and legal status; management relations between the commission and the subject of management, which created it, are governed by the rules of administrative law.

The article analyzes the theoretical approaches to the problem of determining the competence of certification commissions in Ukraine. The author draws attention to the existence of different approaches to the concept of competence in the science of administrative law. Competence of certification commissions is considered in the article as a key element of their administrative and legal status. The author proposes the competence of certification commissions to be understood as the totality of their tasks, subjects of competence and authority, as defined by laws and by-laws. The article considers the tendencies of cancellation of judgments of certification commissions in court. The reasons for the cancellation of decisions associated with the release of certification commissions beyond their competence. The author draws attention to the fact that the administrative and legal status of certification commissions in Ukraine is fuzzy and needs to be improved. The unification of the administrative and legal status of certification commissions in Ukraine will help to avoid negative consequences, such as the irrational use of state and local budgets, as well as distrust of public authorities.

Key words: administrative-legal status, attestation commissions, rights, duties, competence, powers.

Постановка проблеми. Низький рівень довіри суспільства до правоохоронних органів в Україні, яка спричинив необхідність реформування в цій сфері. Одним зі шляхів такого реформування було обрано ліквідацію як юридичних осіб публічного права територіальних органів Міністерства внутрішніх справ (міліція) та утворення як юридичних осіб публічного права територіальних органів Національної поліції України. На вимогу громадянського суспільства її склад підлягав оновленню. До створеного правоохоронного органу не повинні були увійти посадові особи міліції, що дискредитували себе, професійні якості яких не відповідають сучасним запитам. Запобіжним заходом для недопущення таких осіб у Національну поліцію авторам реформи вважалося проведення обов'язкової атестації.

Проте недосконалість відомчої нормативно-правової бази зумовила тисячі позовів по країні до судів щодо скасування рішень атестаційних комісій органів Національної поліції та

© О. В. Вільчинський, 2018

наказів керівників цих органів, ухвалених на підставі рішень комісій, та поновлення звільнених на їхніх посадах.

Однією із причин такої ситуації є численні прогалини та суперечності, притаманні адміністративно-правовому статусу атестаційних комісій. Компетенція атестаційних комісій є визначальним елементом їхнього адміністративно-правового статусу, адже вона окреслює межі діяльності, результати якої пов'язані з ухваленням управлінсько-правових рішень. Вихід атестаційною комісією за межі компетенції, встановленої для неї відомчими нормативно-правовими актами, на практиці призводить до скасування таких рішень, зокрема судовим порядком. Це спричиняє репутаційні втрати органу управління. Як свідчить практика, скасування рішень атестаційних комісій органів Національної поліції України загальмували процеси оновлення цього правоохоронного органу, що значно знизило ефективність його реформування. Крім того, судове скасування таких рішень несе із собою суттєве фінансове навантаження на орган (установу, підприємство, організацію), персонал якого є об'єктом атестації, внаслідок компенсації працівникам шкоди, зокрема в разі незаконного звільнення, відшкодування судових витрат тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували компетенцію суб'єктів адміністративно-правових відносин, варто назвати В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, В. Я. Малиновського, В. М. Плішкіна, М. М. Потіпа, С. Г. Серьогіну, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомирова, А. О. Ткаченка, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупу, С. О. Чикурлія та ін. Питання правового статусу атестаційних комісій у науці адміністративного права майже не вивчалось, що зумовлює актуальність та важливість теми цієї статті.

Мета статті – визначити особливості адміністративно-правового статусу атестаційних комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, атестаційні комісії утворюються для організації та проведення атестації персоналу, претендентів, здобувачів освіти та інших наказом керівника установи (підприємства, організації). Так, атестаційні комісії утворюються: наказом керівника органу державної виконавчої влади для організації та проведення атестації працівників органів державної виконавчої влади; уповноваженим вищим навчальним закладом для організації та проведення атестації осіб, які претендують на посаду в державній службі; керівниками органів (закладів, установ) поліції для проведення атестування поліцейських та ін. Висновки атестаційних комісій широко використовуються не лише під час визначення перспектив кар'єрного зростання співробітників на окремому підприємстві (установі, організації), але й у процесі аутсорсингу й інших форм «запозиченої» праці [1, с. 130].

Атестаційна комісія є колегіальним органом. Правда, лише деякі правові акти прямо закріплюють це своїми нормами (наприклад, наказ Міністерства оборони України від 10 квітня 2009 р. № 170 «Про затвердження Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних силах України»). Крім того, законодавством передбачена діяльність атестаційних комісій як постійно діючих колегіальних органів (наприклад, Вища атестаційна комісія при Міністерстві оборони України або атестаційні комісії, утворені територіальними органами з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України).

Саме атестаційні комісії оцінюють рівень необхідних знань, кваліфікації, виконуваних функцій тощо (залежно від мети атестації та сфери діяльності) особи (або закладу), що атестується. Тобто, їхньому оцінюванню можуть підлягати: вільне володіння державною мовою претендентів на посади в державній службі; ділові, моральні, професійні й індивідуальні якості військовослужбовців та визначення їх відповідності займаним посадам; відповідність громадянина військовому званню і військовій посаді, на яку його можна прийняти на військову службу

або на яку необхідно призначити в умовах особливого періоду; присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії фармацевтів; результати навчання здобувачів освіти на кожному рівні повної загальної середньої освіти тощо. Крім того, атестаційні комісії утворюються для проведення вступних випробувань під час вступу на навчання до вищого навчального закладу на основі раніше здобутого ступеня; для проведення підсумкового контролю довгострокового підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів. Вони здійснюють моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти та/або якості освіти під час проведення державної підсумкової атестації здобувачів початкової освіти. Також на них можуть покладатися додаткові функції. Наприклад, комісія з атестації експертів із питань реєстрації лікарських засобів, крім проведення атестації експертів, ще й веде їх облік і розробляє пропозиції про створення системи постійного підвищення професійного рівня експертів.

Усталеною практикою рішення атестаційних комісій щодо результатів атестації йменуються висновками. Їх оформлення не має загально визнаної форми і встановлюється відповідними галузевими нормативно-правовими актами. Так, наприклад, висновки, зазначені в протоколі атестаційної комісії за результатами атестування поліцейських, заносяться до атестаційного листа.

Висновки атестаційних комісій мають рекомендаційний характер, але спричиняють правові наслідки. Оскільки результатом цих висновків стає ухвалення управлінських, організаційних та правових рішень із боку уповноваженого керівника установи (організації тощо).

Так, за результатами вивчення та розгляду атестаційних комісій командиром військової частини ухвалюються рішення про прийняття кандидата на військову службу за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу й укладення з ним контракту. Керівник органу поліції, якому надано право на призначення поліцейського на посаду та звільнення з посади або зі служби в поліції, зобов'язаний через 15 календарних днів із дня підписання головою та секретарем атестаційної комісії атестаційного листа з висновком останньої забезпечити його виконання шляхом видання відповідного наказу.

Як можна бачити з останнього прикладу, попри те, що висновки атестаційних комісій позиціуються як рекомендаційні, вони зазвичай мають вирішальний (іноді навіть обов'язковий) характер. Так, рішення атестаційної комісії є підставою для присвоєння педагогічному працівникові відповідної кваліфікаційної категорії, педагогічного звання або звільнення його з роботи передбаченим законодавством порядком.

Крім того, на підставі рішень атестаційних комісій можуть бути видані правоустановчі документи. Наприклад, на підставі рішення атестаційної комісії заклад-виконавець видає педагогічним і науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів 1–4 рівнів акредитації незалежно від форм власності та підпорядкування, які пройшли підсумковий контроль, документ про післядипломну освіту. Атестаційна комісія за результатами державної атестації дитячих закладів оздоровлення та відпочинку всіх форм власності складає акт із висновками щодо присвоєння закладу відповідної категорії. Якщо під час проходження атестації претендент, який виявив бажання займатися народною медициною (цілительством), не отримав позитивного результату (правильних відповідей менше ніж 70%), він не допускається до проходження експертизи (перевірка практичних навичок та вмінь особи). Лише за проходження атестації й експертизи, за отримання водночас позитивних результатів йому видається атестаційно-експертний висновок строком на п'ять років. Без наявності такого висновку особи без спеціальної медичної освіти не мають право на зайняття народною медициною (тобто лікування, діагностику, профілактику тощо).

Попри те, що остаточне рішення щодо працівника ухвалюється уповноваженим керівником, законодавством передбачено, що можуть бути оскаржені безпосередньо результати атес-

тації, зокрема судовим порядком. Наприклад, у наказі Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2010 р. № 930 «Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників» зазначено, що «рішення атестаційних комісій можуть бути оскаржені до суду» [2]. Про судові оскарження свідчить і чисельна судова практика адміністративних проваджень.

З огляду на розмаїття поглядів на сутність компетенції, ми приєднуємося до тих науковців, на думку яких, компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається в положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство) [3, с. 52]. Або, як стисло висловився Ю. О. Тихомиров: це обсяг публічної діяльності, закріплений за уповноваженим суб'єктом [4, с. 55–57]. Ми вважаємо цілком слушною думку науковця щодо елементів компетенції, а саме: 1) нормативно визначені завдання; 2) предмети відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; 3) владні повноваження як гарантована законом міра ухвалення рішень і вчинення дій [4, с. 55–57].

Аналіз судової практики щодо оскарження рішень атестаційних комісій, підтверджує думку О. О. Маркової, що «чітке визначення компетенції має дуже велике значення, оскільки, окреслюючи межі самостійності і відповідальності органу, запобігає компетенційним спорам» [5, с. 656]. Адже наслідком перевищення атестаційними комісіями меж компетенції, визначених відомчими нормативними актами, стає скасування ухвалених ними рішень.

Так, у справі № 22а-13/2006 р. позивач первісно звернувся з позовом про скасування наказу Управління Міністерства внутрішніх справ (далі – УМВС) України в Чернігівській області щодо пониження його в спеціальному званні на один ступінь та поновлення його в спеціальному званні капітана міліції. Під час розгляду позову Прилуцький міськрайонний суд рішенням від 3 жовтня 2006 р. дійшов висновку про незаконність наказу через те, що результати атестації не можуть бути підставою для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності. Апеляційний суд Чернігівської області у результаті розгляду апеляційної скарги УМВС України в Чернігівській області, вивчення матеріалів справи 3 січня 2007 р. дійшов висновку, що апеляційна скарга підлягає залишенню без задоволення, а оскаржувана постановою суду першої інстанції – залишенню без змін, і зазначив такі підстави для свого рішення: «Відповідно до «Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України», затвердженої наказом МВС України № 181 від 22 березня 2005 р. та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 23 травня 2005 р. за № 559/10839, атестування працівників органів внутрішніх справ проводиться з метою діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. На підставі всебічного розгляду показників роботи, професійної компетенції працівника і його ділових та особистих якостей атестаційна комісія, шляхом відкритого голосування, приймає один з таких висновків: займаній посаді відповідає або ж займаній посаді не відповідає. Є правильним по суті висновок суду першої інстанції щодо того, що за таких обставин ухвалення атестаційною комісією рішення щодо пониження позивача в спеціальному званні не є компетенцією атестаційної комісії.

Доводи апеляційної скарги щодо відповідності оскаржуваного наказу п. 37 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України та ст. ст. 12, 13 Закону України «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» не можуть бути підставою для скасування правильного по суті судового рішення, оскільки пониження в спеціальному званні на один ступінь, хоча і є видом дисциплінарного стягнення, проте притягнення до дисциплінарної відповідальності не є компетенцією атес-

таційної комісії. Таке рішення може бути ухвалено особисто начальником Управління МВС лише за результатами перевірки за фактом вчинення проступку або на підставі рішення кадрової комісії зазначеного Управління.

Апеляційний суд не знайшов підстав для скасування оскаржуваної постанови суду першої інстанції, а доводи апеляційної скарги УМВС України в Чернігівській області не були прийняті до уваги апеляційним судом, оскільки вони спростовуються вищезазначеними нормативними актами» (ЄДРСР – 404819) [6].

Отже, атестація – це процедура оцінювання, яка здійснюється атестаційною комісією. Остання, у свою чергу, є колегіальним органом без ознак юридичної особи, утвореним адміністрацією підприємства, установи, організації (зокрема, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) незалежно від форми власності. Порядок її утворення та ліквідації; адміністративно-правий статус; управлінські відносини з адміністрацією, що створила її, а також з об'єктами атестації; правові наслідки ухвалених рішень; відносини, що виникають у разі судового оскарження цих рішень та ін., регламентуються нормативно-правовими актами, що зазвичай мають профільний характер. Отже, діяльність атестаційних комісій регулюється передусім нормами адміністративного права.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Компетенцію атестаційних комісій як ключовий елемент їхнього адміністративно-правового статусу варто розуміти як сукупність визначених законами і підзаконними правовими актами їхніх завдань, предметів відання та владних повноважень. На нашу думку, для попередження скасування рішень атестаційних комісій судовим порядком, які призводять до відшкодування коштів з державного (місцевих) бюджетів та зниження рівня довіри до органів публічного управління, було б доцільним уніфікувати їхній правовий статус, щоби обсяг їхніх завдань, прав, обов'язків, відповідальності та гарантій діяльності не мав кардинальних відмінностей залежно від суб'єкта управління, при якому (яким) такі комісії створюються.

Напрямами подальших наукових розвідок мають стати створення моделі правового статусу атестаційної комісії та визначення шляхів її правового закріплення.

Список використаних джерел:

1. Шопіна І. М. «Запозичена праця»: перспективи правового регулювання. Форум права. 2006. № 3. С. 129–135. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2851/Zapozychena%20pratsia%20perspektyvy%20pravovoho%20rehuliuvannia_Shopina_2006.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення: 18.11.2018).
2. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2010 р. № 930. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (дата звернення: 18.11.2018).
3. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
4. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юридическая литература, 2001. 355 с.
5. Маркова О. О. Співвідношення правосуб'єктності і компетенції деяких суб'єктів публічного права в договірних відносинах. Форум права. 2013. № 1. С. 655–667. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13moovdv.pdf> (дата звернення: 18.11.2018).
6. Ухвала Апеляційного суду Чернігівської області від 20 січня 2007 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/404819> (дата звернення: 18.11.2018).